BETTER DAY CARE FOR CANADIANS: OPTIONS FOR PARENTS AND CHILDREN

August 1982

Canadian Advisory Council on the Status of Women
Box 1541 Station B, Ottawa K1P 5R5

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
C.P. 1541 Succ. B, Ottawa K1P 5R5

ACKNOWLEDGEMENTS

This document was prepared and written by Susan Shaw for the CACSW, under the supervision of Jennifer Stoddart. Word processing was carried out by Michelle Martel. The final version of the French text was revised by Verena Ossent.

Much of this brief has been based on a more detailed study of day care presently being carried out for the CACSW by Norma McCormick and Laura Johnson. It will be available to the public early in 1983.

The text of this brief or parts thereof may be reproduced on condition that the CACSW is credited.

TABLE OF CONTENTS

		PAGE
1.	The Increasing Need for Day Care	1
(a)	What is day care?	1
(b)	Changes in family patterns	1
(c)	The increase in female labour force participation	2
(d)	Day care demand and supply	3
(e)	Whose responsibility is day care?	5
2.	The Day Care Situation in Canada Today	7
(a)	Types of day care arrangements	7
(b)	Inequality in the availability of day care	9
(c)	The federal government day care programme	11
3.	The Question of Quality: The Needs of Children	14
(a)	The developmental needs of children	14
(b)	The effect of day care on child development	15
(c)	Situational factors that affect quality	16
(d)	Present day care standards in Canada	16
(e)	The relationship between quality and type of day care	18
(f)	How can we improve the quality of day care?	20
4.	The Needs of Parents	22
(a)	Quality care for their children	22
(b)	Tax benefits for parents	23
(c)	The location of day care centres	28
(d)	Specific needs of parents	29
5.	Conclusions	31
(a)	Towards a new Canadian day care system	31
(b)	Objectives of a new day care system	32
i.	Affordable day care	32
ii.	Accessible day care	34
iii.	Accountable day care	35
iv.	Comprehensive day care	36
(c)	Government responsibility for day care	37
(d)	The need for action now	38
	Footnotes	39

1. THE INCREASING NEED FOR DAY CARE

(a) What is day care?

Day care is the term generally used to refer to the care of children by someone other than their own parents or guardians. This type of care is often (but not exclusively) in the daytime and is usually required for reasons of parental employment, training or education or for health-related purposes.

Day care is often thought to refer to the care of pre-school children, that is of children up to the age of six years. But, although the majority of day care centres are for pre-school children only, many older children need some form of day care as well. In fact, Child Welfare legislation across Canada states that children up to the age of 12 years have to be provided with alternative supervision in the absence of their parents. It might be more suitable, therefore, to think of day care as referring to the non-parental care of children from ages 0 to 12.

(b) Changes in family patterns

We tend to think of the care of young children in our society as being the role or responsibility of the mother. Many of us have a traditional conception of the "normal" or "average" family as being one in which the father is in the labour market and provides the economic support for the family, while the mother stays home to look after the children and do the housework. However, this traditional notion of the family needs to be challenged. Even historically, this type of "traditional family" has not always been the norm. Prior to industrialization and during the early industrialized period, the mother was not exclusively responsible for the children. Older siblings and other adult members of the extended family took on part of this responsibility. During the later industrialized period, also, many families did not conform to our notion of the "average" family. Women from low income families have always been obliged to seek employment in the labour market out of economic necessity, and have thus required alternate child care arrangements. At the same time, children from wealthy families were typically reared by nurses, nannies or governesses rather than by their biological mothers.

Certainly today the traditional two-parent, one-income family is on the decline. There are an increasing number of single-parent families, married couples without children, and couples with children but where both husband and wife work outside the home. It has been estimated that in the U.S. the number of families which correspond to the "traditional" model is only 28%. In metropolitan Toronto in 1977, 26.7% of all households were two-adult households with at least one child under 12.[1]

It is no longer appropriate, therefore, to think of the husband's role in the family as being that of the sole "breadwinner". Nor is it appropriate to think of child rearing as being the exclusive responsibility of the mother.

(c) The increase in female labour force participation

In terms of the growing need for day care, perhaps the most significant change in recent years has been the increasing participation of women in the labour market. Between 1969 and 1979, the number of women in the labour force increased by 61.6%, while the corresponding figure for men was only 24.4%.[2] This meant that by 1979, 48.9% of all adult women were working outside the home. (For men, the labour force participation rate in 1979 was 78.4%, which was almost exactly the same rate as it had been in 1969.)

The greatest increase in female labour force participation has been among mothers of young children. For mothers with children under 6 years of age, the participation rate in 1967 was only 16.7%, but by 1980 it had risen dramatically to 40.2%.[3] An even more recent trend seems to be an especially high increase in labour force participation by mothers of infants and children under 3 years of age. There were 140,000 such mothers in the labour force in 1976 and 387,000 employed mothers of infants in 1980, an increase of 276% in just 4 years.[4]

By 1980, then, statistics show that 41.7% of all mothers of children under 3 were in the labour force, 50.2% of mothers of children 3 to 5 years and 58.2% of mothers of children 6 to 15 years. Overall the participation rate of mothers of all children under 16 years of age was 51.8%.[5] That is, a majority of all mothers of pre-

school and school-age children were, by 1980, and are still, members of the Canadian labour force.

Reasons for the increase in labour force participation

The major reason for the increasing participation of women in the labour market is economic need. For single parents who, as a group, are at the bottom of the economic ladder in Canada, employment is often the only alternative to welfare. In addition, among married women, economic need is cited as the major reason for seeking employment. This is borne out by studies which show increasing levels of employment of married women as their husbands' income level decreases.[6] Women are seeking employment as a response to increasingly high levels of inflation, and as a means of maintaining their families' standard of living. Indeed, the 1979 National Council of Welfare report[7] showed that the incomes of many married women are necessary in order for the family to escape from poverty. Using figures from 1975, it indicated that if wives' incomes were deducted from family incomes, 51% more two-parent families would fall below Statistics Canada poverty lines.

Even among married women whose families are not close to the poverty line, economic insecurity is a strong motivator encouraging labour force participation. This is a reflection not only of general economic insecurity among middle income families, but of the particular insecurity of women who stay home to raise their children. Such women receive no income for the work they do at home, and they also lack any adequate pension provisions. The increasing incidence of divorce also serves to exacerbate such problems. It is not surprising, then, that many women decide to seek employment and take responsibility for their own economic futures.

(d) Day care demand and supply

The number of young children whose mothers are employed in the labour market is often used as an indicator of the need for day care because it is assumed either that fathers do not have this responsibility or that they are, in any case,

members of the labour force as well. Using this measure of need, approximately 760,000 Canadian children required day care spaces in 1980.[8] This figure, however, is an underestimation of the present day need for day care spaces for a number of reasons. First, the number of employed mothers has increased since 1980. Second, this particular measure of need excludes families where the mother is a student, is involved in job-training, is looking for work, or cannot look after her children because of health reasons. A fairly sizeable number of families fall within one of these categories. Third, the figure of 760,000 is based on children under age 6 whose mothers are employed. However, many children over the age of 6 also require some form of part-time day care. In fact, the labour force participation rate for mothers of children aged 6 to 12 years is higher than the rate for mothers of younger children. Given these factors, therefore, it is not unreasonable to assume that this figure represents only about half the actual need. One could estimate that close to 1-1/2 million Canadian children need some form of full-day or part-day day care.

Despite this high demand for day care, however, statistics show that in Canada the supply of quality day care is very low. Only a small percentage of children in need are able to obtain places in licensed, approved day care centres. In 1980, for example, there were only 109,135 spaces in the whole of Canada in group day care centres or licensed family day cares.[9] Even using the low estimate of children requiring day care (i.e., those under 6 years of age whose mothers were employed), this meant that only 14.4% of these children were able to find a space in an approved day care setting. For infants under 2 years of age, the situation is even worse, with only 3.8% of these children being in any form of licensed or supervised day care. School-aged children of working mothers have the lowest attendance rate at licensed day care situations, with less than 1% of these children aged 6 to 16 years enrolled in day care.[10]

Between 1976 and 1980, the number of day care spaces did actually increase from 83,520 to 109,135, but this was not enough to keep up with the increasing demand for day care. Using, again, the conservative estimate of need, the figures reveal that in 1976 there were approximately 536,000 pre-school children of employed mothers who were unable to obtain a day care space. By 1980, this figure had jumped to 651,000.[11] Clearly, the demand for day care in Canada far outstrips

the supply of licensed, approved day care spaces. It is not surprising, therefore, that there are long waiting lists for day care spaces. It is also no surprise that parents turn to other forms of alternate care for their children, such as baby sitters and unsupervised family day cares.

(e) Whose responsibility is day care?

It can be seen from the preceding discussion that economic insecurity, changing family patterns and the increasing reliance of families on two incomes rather than one, has greatly increased the number of families who need some form of day care. It is also clear that the present day care system is highly inadequate. It is a long way from being able to meet the demand for licensed day care spaces for all the children who require care.

We are now in a situation where the majority of Canadian children require some form of day care and they need care because their parents are obliged to work in the labour market to support their families. It is no longer appropriate, therefore, to continue to place the total responsibility for day care on the individual mothers, or indeed on the individual families, who are often unable to find suitable care for their children. If we are concerned about the type of care that Canadian children receive, it is important that Canadians as a whole take some responsibility for these children. They are, after all, our children and they represent our future.

Nobody today questions whether or not we should take an interest in, or be concerned about, the education of our young people and our school children. Why do so many of us seem to think that this responsibility only starts at age 6? To support such a view seems particularly irrational when one considers the evidence regarding the significance of the early years of life on an individual's mental, emotional and social well-being. The alternate position, and one that we believe is by far preferable, is that the care of our children is of major concern to us as a nation. To accept this second position means that we should examine our present day care system to see how it can be improved.

In examining the day care situation in Canada today, a number of questions need to be addressed. First, there is the question of the type of care Canadian children are presently receiving. Given that most of them are not in licensed day care centres, who is looking after them? What type of day care is available to most families, and what is the present role of government programmes in determining day care provision? Second, there is the question of quality. What quality of care are our children receiving, and to what extent are the developmental needs of children being met? Third, we have to consider the needs of parents as well. What particular needs do parents of day care children have, and how can these needs best be met?

This paper will examine these questions and suggest ways in which the present day care situation can be improved. It will also suggest the type of leadership role that we feel government should play in the implementation of a new and improved day care system.

2. THE DAY CARE SITUATION IN CANADA TODAY

(a) Types of day care arrangements

The majority of licensed, approved day care spaces are to be found in day care centres, or group day cares. Such centres have to conform to certain provincial government regulations but may be owned and operated by different groups, companies, organizations or individuals.

Only a very small percentage of these day care centres are actually government-run - just over 8% in 1980.[12] These government-run centres are all operated by municipalities and exist only in Ontario and Alberta.

Various non-profit groups run day care centres in many parts of Canada. These non-profit groups may be community boards or parent co-operatives, etc. They may also be community colleges or other educational institutions which operate day care centres in conjunction with courses and programmes in early childhood education.

Some day care centres are owned and operated by employers for their workers. This type of day care, though, is not very common at all. For example, there are only five such work-related cares in the whole of metro Toronto.[13] Hospitals seem to be in the forefront of the development of this type of child care arrangement, which may be related to the shortage of nurses a few years ago.

A large share of day care centres in Canada - nearly 40% in 1980 - are commercial centres or "for-profit" centres.[14] This type of day care centre was expanding the most rapidly in the years leading up to 1979, but the actual number of commercial centres decreased between 1979 and 1980 from 41,549 to 39,515. Some commercial day care centres are single centres, some are chains and some are parts of huge corporations. One of the largest of the corporations is "Kinder-Care" which has over 700 centres in the United States and Canada.[15] Commercial centres are concentrated most heavily in Alberta and Ontario which together share 71% of all such day care spaces.[16]

Despite the different types of day care centres, this type of day care is used by only a small minority of children requiring care. By far the greatest number of children in day care are to be found in "family day care" situations. This refers to situations where private arrangements are made for the child to be looked after in someone else's home. The caregivers, who are invariably married women, may look after only one child, perhaps in addition to their own children, or they may have a number of other children come to their home each day. Sometimes the caregiver is a friend or relative of the child's parent or parents, and in some instances the child care may be provided free of charge. But a Toronto study of 742 families found that the majority of parents who use this type of day care use unrelated caregivers who are often found from newspaper or supermarket ads. Only 10% of the arrangements were made with caregivers whom the parents knew well.[17]

In most provinces, family day care situations where more than five non-family children are looked after are considered to be "group day care" and a license is required. However, this regulation does not appear to be strictly adhered to, and family day care situations can vary quite considerably with regard to the number of children being looked after in a private dwelling.

Some family day cares are licensed and supervised by provincial or municipal authorities. This means that they are supposed to conform to standards with regard to such things as physical surroundings and the maximum number of children, etc. There may or may not be on-going supervision to monitor and enforce these standards. Nevertheless, only a small percentage of family day cares are licensed. In 1979, there were 8,127 supervised family day care spaces compared to an estimated 433,000 children in unsupervised care,[18] that is less than 2% were in supervised care.

Another fairly common form of child care is the use of baby sitters, as au pairs or nannies who come to the child's own home to look after him or her. This type of in-home child care can vary all the way from the use of teen-aged baby sitters to professionally qualified nannies. Again, it is the result of a private arrangement made between the parents and the baby sitter and is usually an

unregulated type of care. Sometimes the sitter also does some housework and sometimes there is a live-in arrangement. The cost of this type of child care varies considerably, but is generally more expensive than family day care.

The quality of the care received in unregulated private arrangements is generally unknown, and clearly it can range from very good to very poor. However, the children who are the worst off, are the ones who receive no care at all. An estimated 3% of pre-school children are left to fend for themselves when their parents go to work,[19] presumably because day care is unavailable or too expensive. This is a tragic situation which should not be tolerated. In addition, even though it is a relatively small number of children who are left alone, that this happens at all is indicative of the problems surrounding the general lack of availability and lack of access to good day care programmes.

(b) Inequality in the availability of day care

The availability of licensed day care spaces varies across the country. In Canada as a whole, there are 50 available day care spaces in licensed, approved centres or family day cares for every 1,000 pre-school children.[20] The provinces and territories which fall below this average point of 50 spaces per thousand are Quebec (with 43 spaces per 1,000), New Brunswick (38), Saskatchewan (37), Nova Scotia (34), the Northwest Territories (16) and Newfoundland, which at only 7 spaces per thousand pre-schoolers, ranks the lowest of all provinces. Fifty or more spaces per thousand children are found in Manitoba (50), P.E.I. (53), Ontario (54), British Columbia (60), Alberta (78) and the Yukon (114).[21] Since the participation rate of mothers of pre-schoolers in the labour market also varies across Canada, ranging from a low of 37% in Newfoundland to a high of 56% in Ontario, it can be seen that the situation is complex. In certain areas of the country (such as Newfoundland) it would seem that the extended family or an imformal family support system helps somewhat to fill the child care gap. However, according to Johnson and McCormick, the belief that rural communities have an informal family support system that provides adequately for child care needs is a myth.[22] Evidence from studies in both rural Ontario and rural Saskatchewan[23] indicates that there is a very high need for day care in these areas. Licensed day care is much more likely to be found in urban areas, though even there provision is not adequate.

The availability of supervised day care also varies with the age of the child. There are very few day care centres that take infants, and only about 4% of all infants of employed mothers receive this type of care. Infants under two years of age are much more likely to be looked after by a private baby sitter than any other age group. There are also few day care spaces for school-aged children, that is in after school or lunch time programmes. These children may be unsupervised "latch-key" children or they may be looked after in a private baby sitter arrangement.

The usage of different types of day care arrangements, e.g., day care centres, family day care, care by relatives or by private baby sitters, should not be seen as a reflection of demand or the choice of parents. That is, we should not assume that parents are happy with the type of child care situations their children are in. On the contrary, studies have shown that more than 50% of parents are dissatisfied with their day care arrangements. Dissatisfaction is especially high among those using unsupervised family day care or baby sitters.[24] For most parents, in fact, their first preference is to have their children in day care centres,[25] but they have to use different types of arrangements when they find that group day care is not available.

Part of the difficulty that parents face with regard to obtaining day care centre spaces for their children is a matter of the lack of such spaces. There are simply not enough spaces to meet the demand, as is obvious from the long waiting lists at most centres. There is also another major problem, though, and that is the problem of cost. For parents who have to pay the full cost of day care (i.e., the majority of parents), this type of care is usually considerably more expensive than other types of child care arrangements. For many parents, the cost of a day care centre space is too high, and they do not look for such a space even if they consider group care to be preferable to other types of care.

As a result, the usage of day care centres in Canada is very highly dependent upon parental income. Day care centres are typically filled by two distinct groups of children. Families at the upper and lower income extremes were found to be more likely to use care in centres than were middle-income families.[26] This type of segregation by income is even greater than at first it might appear

because high income families tend to use commercial day care services, while subsidized parents generally use non-profit community-based centres.[27]

Family income, then, is the most significant factor affecting the use of different types of day care. While day care centres tend to be used by very low and high income families, unsupervised family day care and baby sitter care are generally used by the great majority of day care parents who fall in the middle income range.[28] Few middle income families can afford the cost of a space for their child or children in licensed, supervised day care centres.

(c) The federal government day care programme

The use of day care centres by very low income families arises out of the present government funding programme for day care. Such government funding comes from the Canada Assistance Plan (CAP) which was amended in 1972 to include day care. The CAP, with its social welfare orientation, is strictly aimed at helping people to avoid dependence on public assistance, and thus is directed only at people who are living close to or below the poverty line. Its purpose is to lessen poverty and reduce child neglect.

Under the CAP, the federal government provides for day care costs on a 50% cost-sharing basis with the provinces for families who pass a "needs test" or an "incomes test". The criteria used to determine whether a family is "in need" of government assistance for day care are determined by the provinces, but they must correspond to federal guidelines. For full subsidization, family income must be below a "turning point" which approximates the social assistance level for that particular province. Above this turning point, parents have to pay 50% of any additional income towards the cost of day care. When families reach the "break even" point, (which must approximate the average income for the province) there is no federal cost-sharing available and such families must pay the full cost of day care.

Subsidized day care spaces for low income families are only available in provincially licensed and approved day care centres or family day cares. Some

provinces (e.g., Alberta, Ontario and Newfoundland) provide subsidies for parents using commercial day care centres, but others subsidize only non-profit day care centre spaces.

The cost of day care to parents, even to those parents who are subsidized, varies from province to province. One reason for this is that most provinces have a ceiling for maximum subsidies. Consequently, if the actual cost charged by the centre is higher than this ceiling (for example, in commercial centres) the balance has to be paid by the parents. In addition, five provinces (Alberta, Saskatchewan, Ontario, Quebec and Nova Scotia) have set a minimum fee to be paid by all parents whatever their economic circumstances.[29]

Two provinces (Manitoba and Quebec) have introduced maintenance grants to day care centres. The provinces can recover some of the costs of this programme through the CAP, but only up to one-third of the cost, and only for those day care spaces which already receive subsidies for operating costs. Other provinces, so far, have not chosen to make use of this part of the federal programme.[30]

The result of these different provincial programmes means that day care costs, even for low income families, can vary by as much as $1,500 between provinces. For example, a one-parent one-child family in 1980 with a family income of $10,000 per annum would have to pay between $240 and $360 in five provinces, between $720 and $1,000 in four provinces and $1,800 (the full cost of day care) in Newfoundland.[31] Clearly, the system is not equitable.

The CAP programme, then, has not led to an equal provision of day care for low income families across Canada. In many cases the costs are still relatively high even for those families who qualify for assistance. The system also leads to problems for subsidized parents if the family economic situation changes for the better, for example, through a better job or through marriage. In such circumstances the parents often have to seek alternate child care arrangements because they lose their subsidized space.

Another shortcoming of the present CAP programme is that there are no funds available for capital or renovation costs. Start-up grants are for equipment

costs only, and only then for families on subsidy. There is little motivation, therefore, to encourage the establishment of new day care centres. This is a serious limitation of the programme especially at a time when day care centres are in such extremely short supply.

But the most serious problem with regard to the federal government cost-sharing programme is that it is extremely limited in terms of the number of families that receive any benefit from it at all. The costs of good quality day care are high, and the great majority of working parents get no help at all towards the alleviation of these costs. Families whose incomes fall just above the break even point suffer the most and often find that quality care for their children is simply out of reach.

It is evident that the system of day care provision in Canada is inadequate. Many families compromise on the type of care they would like for their children because of high costs. In other families, especially middle income families, it is the mother who often makes the compromise and sacrifices her own need or desire for employment. She may stay home or take only a part-time job because of the poor day care situation. But many parents are obliged to work outside the home in spite of lack of regulated day care. In the final analysis, it is the children who bear the burden of adjusting to this situation. The federal cost-sharing plan does help to provide day care for very low income families who would otherwise be unable to find good day care for their children. But it does not go far enough. The welfare orientation of the CAP, in fact, may mean that it would be very difficult for this particular programme to expand sufficiently to meet the needs of the majority of families who require day care. Canada needs a new day care system, and it needs federal government initiative and support to develop and implement such a system. The new day care system should also be developed taking into account the needs of both day care children and their parents.

3. THE QUESTION OF QUALITY: THE NEEDS OF CHILDREN

(a) The developmental needs of children

The question of the quality of day care that a child receives is particularly important for pre-school children who spend a large part of each week day at the day care centre or with their baby sitter. These children obviously need someone to care for their physical needs; that is, they need someone to make sure they get enough food and sleep, to keep them clean and to protect them from injury. This type of care has been termed "custodial care": it is the minimum necessary care. But children have other needs too. They are growing and changing rapidly and they need an environment which will encourage positive, healthy growth and development.

Perhaps the first priority, on which all experts agree, is the need for a warm, loving environment. Young children need to be able to develop close, stable relationships with the person or persons who look after them. They need security and consistency as well as attention and affection.

Children also need a stimulating environment to encourage their natural intellectual curiosity and to encourage positive cognitive development. At the same time, physical development is also important, and young children require space and the opportunity to run and to learn motor skills.

Another area of concern is that of social development. There is no overall agreement among child development experts as to what constitutes desirable social behaviour, but there is agreement that children need contact with other children and with adults.

In looking at the quality of day care, then, the question revolves around whether or not the developmental needs of children are being met as well as their physical care needs. Although this is especially important for infant and pre-school day care situations, the quality of care in after-school programmes as well should not be ignored.

(b) The effect of day care on child development

Research has examined the effects of day care on children. This type of research gives us some idea of the extent to which different day care situations fulfill the developmental needs of children.

Given that the majority of pre-school children are in day care, one might expect a considerable amount of research in this area. But unfortunately, this is not the case. The research is limited. It tends to concentrate on the effects of group day care only, where a higher quality of care might well be expected. Much of this research also focuses only on children from economically disadvantaged backgrounds.

One comprehensive overview of research on day care concludes that, for children from advantaged homes, the effect of day care on cognitive development is neither positive nor negative.[32] However, children from disadvantaged homes show cognitive improvement if they have been exposed to an intellectually stimulating environment.[33]

There is very little research concerned with the physical development of children, but much more attention has been focused on their emotional needs. This relates to widespread concern in the 50s that day care would disrupt the mother-child bond.[34] The research in this area, though, consistently shows that day care does not disrupt the mother-child relationship. There is no difference in the strength of this bond between children in day care and children who stay home with their mothers.[35] There seems to be little research interest in the father-child relationship.

In terms of social development day care has the effect of increasing the amount of child-to-child interaction. Day care children interact more with their peers but the breakdown of positive and negative interaction is about the same as for children who have not been exposed to day care.

Overall, the research shows that the day care experience, at least for children who attend formal day care centres, does not have any negative developmental effect. In fact, for children from disadvantaged backgrounds the effect

seems to be largely positive. In principle, licensed day care centres should provide a fairly high quality of care which takes into consideration the developmental needs of children, but available data suggests that only about one-half may actually be providing an adequate level of care.

(c) Situational factors that affect quality

Some of the research on day care has shown a relationship between certain situational factors and the quality of the day care experienced. One of the factors that has received attention has been the staff-child ratio. The quality of the care suffers if there are too many children for each adult worker.[36] This is especially true for infants where group care has been shown to have positive advantages if a high staff:child ratio is maintained.[37]

A major study in the United States has also indicated the significance of group size with regard to the issue of quality.[38] It concluded that for children aged 3 to 4 years a group size of 15 children or less leads to better quality of care. Smaller group sizes were shown, in this study, to be related to desirable child and caregiver behaviour and to higher gains on standardized tests for children.

Another significant factor related to the quality of care is staff training. The same American study found that formal general education of caregivers showed little effect, but that specialization in child-care related fields (such as developmental psychology, early childhood education or special education) is positively linked to the quality of care provided.

(d) Present day care standards in Canada

Provincial regulations for licensed day care centres in Canada all include minimum levels for staff:child ratios. They also reflect the importance of higher ratios for infants and toddlers, although these are not very consistent across provinces. The adult:infant minimum ratios vary from 1:3 (in Ontario, New

Brunswick, Nova Scotia and Prince Edward Island) to 1:7 (in Quebec). Only two provinces at present (British Columbia and Nova Scotia) have limits on maximum group size, while one (Ontario) is considering imposing such limits.[39] These limits have been set at 25 for ages 3 to 6. Hopefully, all provinces will develop regulations on group size and will set the maximum number at a lower level as more evidence becomes available about the importance of this factor.

Regulations regarding qualifications for day care workers in Canada are at the present time extremely inadequate. Alberta and Saskatchewan do have some prescribed training programmes, but nowhere in Canada is specialization in child-related fields required for child care staff. In addition, it is rarely required for supervisors or directors of centres either.[40]

The question of staff qualifications is particularly problematic. Salaries for day care workers across Canada are very low. There is some variation by province, location and type of centre, but generally day care workers are among the lowest paid workers in Canada. One recent national survey showed that the gross annual earnings for day care staff in 1980 averaged $10,166.00.[41] In addition, fringe benefits are often minimal. Another study in Toronto showed that unionized workers (who were employed in municipally-run centres) earned more than workers in other non-profit centres, while commercial centre staff were at the lowest level, earning only $8,042 in 1979.[42]

With such poor renumeration for day care workers, it is extremely difficult, if not impossible, to require even minimal levels of education and training. Better training regulations are realistic only if salary levels are improved. A further problem closely related to the low incomes of day care staff is the high level of turnover. Despite little research in this area, it is obvious that high turnover rates are bound to disrupt important staff-child relationships. It has been said before, and with good reason, that the staff of day care centres can be seen to be subsidizing day care provision in Canada. This is an unfair situation for such workers, and it is also unfair on our day care children who are not getting the quality of care that they deserve.

(e) The relationship between quality and type of day care

Most of the research on the effects of day care looks at formal day care centres only. But it is only the minority of children who receive this kind of day care. Most children of employed parents are in family day cares or with private baby sitters, and much less is known about the quality of the care that they receive. However, there is some evidence that the quality of care varies with the type of day care situation.

Commercial or "for-profit" day care centres have come under criticism for providing inferior child care. The equipment and programmes in the large chain day cares, such as Kinder-Care and Mini-Schools are often highly standardized, and there is evidence that commrcial centres spend about 30% less per child than non-profit centres through lower staff salaries.[43] Some of the larger day care chains have actively lobbied for lower standards with regard to staff:child ratios, and for less "government interference" in general.[44] There is also some evidence of violation of provincial regulations.[45] This kind of record suggests that the developmental needs of children may sometimes be overshadowed by other concerns for the owners of these day care centres. Indeed, given that day care is highly labour intensive, and therefore expensive, it may be extremely difficult, if not impossible, to make a profit out of a day care centre enterprise without seriously compromising on quality.

Family day care situations have also come under a lot of criticism, and the question of the quality of this type of care is controversial. Advocates of this type of day care stress the importance of keeping the child within a family situation, of the possibility of the child interacting with children of other ages, of the consistency of only one caregiver for the child, and of the greater possibility of this type of day care of being able to accommodate to individual parent's needs (such as different hours for shift workers). Also - a factor which should not be overlooked - this type of care is generally a lot cheaper for parents than other types of child care. On the other hand, critics of family day cares say that their quality is unknown and probably highly variable. Since there are no standards for this type of care, the potential exists for abuse and for a very low quality of care.

The Project Child Care Study carried out in Toronto in 1976 is one of the few studies which have looked at unsupervised family day care situations. In this study 281 home caregivers were interviewed in their own homes. Of these 281 family day care situations, one quarter were found to be "very good", one-third were categorized as "good", a further one-third as "acceptable" and the remaining 11% as "poor". In addition, 28 homes were found to be so poor that they were unsafe for children.[46]

Overall, the Project Child Care found that family day cares generally provided "adequate custodial care", but in many cases developmental care was inadequate. One-third of all the caregivers never read or told stories, never did any arts or crafts projects and never did any singing or listening to records. Fifty percent of caregivers never taught language skills, number skills or nature study, and 17.6% never played with the children in their care at all. The children watched an average of two hours of T.V. a day and the study concluded that, on the whole, the home care situations were "bland and boring" with "little opportunity for growth and development".[47]

An American study looking at family day care, but using only a small sample found evidence of a loss in I.Q. and in motor development among children in this type of care.[48] This contrasts with studies in day care centres which failed to show any negative effect and even found some positive effects of day care. another study found that the level of nutrition was better in day care centres than in family day cares.[49] Even the notion of the stability of the adult-child relationship in family day care situations has been shown to be unfounded since many children experience frequent changes of caregiver.[50] The only advantage that family day cares seem to have over group care centres is a generally better adult:child ratio.[51]

The Project Child Care Study gathered information about the caregivers themselves. The results were not encouraging. Formal education levels were low and professional child care training non-existent. Three-quarters of all caregivers had never finished high school and more than 50% had gone no further than elementary school. Their experience came from being parents themselves and generally they did not feel the need for, nor did they want, additional training. In many cases their attitudes towards child rearing (for example, towards discipline) differed from those of the parents, and this problem was frequently raised in interviews with parents.[52]

Most of the caregivers in the survey were looking after children because they felt that they had no other choice. They either had young children of their own at home, or they were unable to find any other kind of work. Indeed, 25% had chronic health problems which might well have precluded other types of employment.[53] Typically, the caregivers did not appear to regard looking after other children as "work". This is not surprising considering the very low pay they received - an average of $1,125.00 per annum in 1976. But this attitude towards their job can also be seen as an underlying cause for many of the problems surrounding this type of day care. Many of the caregivers did not feel that they should be devoting time and thought to the developmental needs of the children in their care. Rather, they tended to feel that these children interfered with their housework and just caused extra "problems" that had to be dealt with.

There is some evidence that supervised home day care is, on average, better than unsupervised care, but it depends on how good the supervision is.[54] It should be noted, too, that in high quality home day care programmes with trained caregivers, good supervision, and high standards with regard to programmes and equipment, etc., this type of care soon loses its advantage of being a cheap alternative.

There appears to be a lack of any kind of research into the quality of care provided by private in-home care. Presumably, this type of care is likely to suffer from some of the same problems as family day care, for example, lack of supervision and lack of training among caregivers. On the other hand, salaries for in-home caregivers are generally higher, and they are thus more likely to think of their duties as "work" which requires thought and effort.

(f) How can we improve the quality of day care?

Consideration of the quality of day care in Canada overall presents a dismal picture. Although many day care centres seem to provide good quality programmes, especially the non-profit centres, only a small minority of our day care children benefit from these programmes. The majority of children are in situations

of unsupervised care. Some of these private situations are clearly very good, but many of them fail to provide adequate developmental care, and some are very poor indeed. We need to greatly expand the number of non-profit day care centres in Canada, but at the same time we should also be concerned about the quality of care in other child care arrangements.

In order to improve the quality of our child care it is necessary not only to develop appropriate standards, based on research findings, but also to have these standards apply to all day care situations. In addition, it is important to have enforcement of such standards through adequate supervision. Family day care and in-home care may have a role to play in our overall scheme of day care, but as long as it remains unsupervised and unregulated it is open to abuse.

Day care supervisors, in any new regulated day care system, need not be seen simply as enforcers of regulations. Perhaps an even more important role for them would be providing education, information and help to caregivers. As such, they would be resource people as well as inspectors.

To develop and enforce standards for day care would certainly increase the costs associated with this type of day care. This is especially true if standards include minimum qualifications for caregivers. However, if we care about the quality of the care that our children receive, this problem has to be faced. We need to change our attitudes about the importance of child care and pre-school education, and give it a higher priority. Increased costs associated with changing our day care system from highly inadequate to adequate or good cannot be borne by individual parents. Our society as a whole needs to take some financial responsibility for our pre-school children as it already does for our school-aged children.

4. THE NEEDS OF PARENTS

(a) Quality day care for their children

In many ways it is artificial to separate the needs of parents from the needs of children because the major concern of parents is the quality of the care received by their child. Evidence of a low level of care in some situations should not be interpreted to mean that parents do not care about quality. They may be unaware of the type of care their child is receiving or they may be unable to find alternative care. A Saskatchewan study in 1980 found that 63% of parents were dissatisfied with the care their children were receiving,[55] and an earlier Toronto study found that 50% of parents using private baby sitters were dissatisfied.[56] As Johnson and Dineen point out,

> "The fact is that there is a great gap between what parents want for their children and what is available. Many parents are quite clear on the kind of care they want for their children, but the problems arise when parents try to act on these preferences, since the choices are simply not there. Parents end up making do with whatever is available, and often talking themselves into believing that it's just fine."[57]

In a public opinion survey of Canadian women carried out for the Advisory Council in the spring of 1982, 66% of the women felt that enterprises should be forced to provide day care centres at the workplace. This was found to be the case regardless of whether or not they worked outside the home. Although women with children (68%) were only slightly more likely than women without children (59%) to express this opinion, women under the age of thirty-four (74%) were much more likely than women over thirty-four (58%) to share this opinion. Since this generation gap does not seem to be related to status in the labour force, and only slightly related to the number of children, we feel that it reflects a shift in attitudes regarding the desirability of day care centres.

Surveys consistently show that the most popular form of day care among parents of 2 to 5 year olds is that of day care centres,[58] but less than half of the parents who look for a day care space for their child are able to find one.[59] The main reason for the popularity of day care centres is the quality of the programme provided. Parents like the intellectual stimulation and the social interaction that children are exposed to and they believe that day care centres are better than other types of care because they have trained and qualified staff.[60]

Because of their concern over quality and their preference for group day care, the need expressed most often by parents is the need for more day care centres.[61] However, it is not only parents who feel this way. In the survey carried out by the Advisory Council mentioned above, it was found that 57% of the women felt that there were too few day care facilities in their area. This opinion was shared equally by women with, and without, children regardless of whether they were working outside the home. This suggests that the availability of day care is not only of concern to working mothers but of concern to all women. It was found to be of particular concern to women under thirty-four: 73% of these women as compared to 54% of the women over thirty-four felt that there were too few day care facilities in their area. This is the same generation gap observed before, suggesting once again that day care centres are being seen as an increasingly positive option.

Many parents also want more rigorous standards of care and increased government surveillance of child care arrangements, including family day care. They are concerned about health and safety, nutrition, child care programmes, materials and equipment and the training of workers.[62] Another need expressed by parents is for some kind of service to help them locate appropriate quality day care for their child, such as a centralized information agency.

On the other hand, there are some parents who resist the enforcement of higher standards for day care. This is not generally because they do not want quality care, but because of the increased costs associated with supervised child care. High quality day care does not serve the needs of parents if they are unable to afford the costs. Parents want to find quality day care for their children, but they also need quality care that is affordable.

(b) Tax benefits for parents

There is a measure of financial relief available for some parents through income tax deductions. However, the child care expenses deduction permitted under section 63 of the Income Tax Act (Canada) is inadequate and discriminatory. Employed and self-employed mothers can deduct a maximum of $1,000 per child but

the total amount deducted may not exceed the lesser of $4,000 and two-thirds of her employment and business income. This in no way reflects the real cost of day care, which averages about $13 a day, or $3,000 per year per child.

Moreover, it is primarily employed and self-employed mothers and single, widowed and divorced fathers who can claim this deduction. A married father is not entitled to any tax relief unless he is separated from his wife or she is considered incapable of caring for the children because of imprisonment or mental or physical incapacity. An unmarried father cohabiting with the mother of a child may only claim the deduction if he establishes that he either shared or enjoyed the custody of the child.

The present rules allow an employed or self-employed mother to claim the tax deduction whether her husband is employed or not, or if he is a student. If, however, the mother is a student or is unemployed, the father is not eligible for the deduction. Clearly, this result is unfair and should be rectified.

Another major problem with the present tax rules is that a child care expense may only be deducted if supported by a receipt containing the social insurance number of the child care provider. A majority of parents using unsupervised family day care or babysitters cannot, however, procure receipts because of the child care provider's intention not to declare the child care payments as income for tax purposes. For example, in 1976, only 249,170 employed and self-employed parents claimed a deduction for child care expenses, whereas the labour force included 548,455 women who had children under six years of age. Most parents of day care children, therefore, do not enjoy any tax relief.

The provisions of the Income Tax Act (Canada) relating to child care expenses should be amended. One suggestion would be to increase the maximum amount deductible by the taxpayer to a more realistic figure or even to the full cost of day care. Under the present child care system, this approach would, however, help only a limited number of parents because deductibility is oftentimes hindered by the child care provider's unwillingness to issue the required receipt. If all types of day care were licensed, though, more parents would be able to claim the child care

expenses deduction. On the other hand, since any tax deduction system favours high income families rather than low income families, a more equitable solution might be a fully refundable tax credit system. Under this kind of system all parents using day care would benefit. In either case, the discriminatory aspects of the present law should be eliminated.

It should also be noted that the Taxation Act (Québec) currently permits a maximum $2,000 deduction per child, but the total amount deducted may not exceed the lesser of $6,000 and two-thirds of the taxpayer's employment and business income. Moreover, a Quebec taxpayer may instead claim an availability allowance in respect of each child under six years of age on whose behalf the taxpayer receives family allowance payments. The availability allowance is effectively a tax credit which is refunded to the taxpayer if it exceeds the amount of any tax owing to the Quebec fisc. A taxpayer having one eligible child is entitled to an availability allowance of $300; if she has two eligible children, she is entitled to $500 and $100 for each additional child. No receipts are required. If the taxpayer chooses to receive an availability allowance, the amount of her child care expenses deduction is reduced by the proportion attributable pro rata to the children in respect of whom the availability allowance is claimed.

The federal budget of June 28, 1982, increased to $343 the amount of the federal child tax credit which a taxpayer may claim in 1982 in respect of each child on whose behalf the taxpayer receives a family allowance. The total amount of the federal child tax credit is reduced by 5% of the amount by which the combined income of both the taxpayer and her spouse exceeded $26,330 for the year. This tax credit is refundable to the extent that it exceeds the taxpayer's federal tax payable for the year. Eligibility for the federal child tax credit is not tied in any way to the federal child care expenses deduction.

The following tables indicate two possible tax policy options and their consequences. The first table illustrates the effect of a hypothetical $3,000 deduction per child instead of the present $1,000 per child. The second table illustrates the difference to the taxpayer between this hypothetical $3,000 deduction and a refundable federal tax credit of $2,000 per child.

TABLE 1

CHILD CARE EXPENSES DEDUCTION OF $3,000 PER CHILD

Assumptions: The hypothetical taxpayer is a female resident of Ontario. She is married and has one child in respect of whom she incurs child care expenses equal to $3,000 during 1982, the whole amount of which she is entitled to deduct because of an amendment to section 63 of the Income Tax Act (Canada). Her single source of income during 1982 is her employment as a salaried worker in Ontario. The only deductions to which she is entitled are those indicated below. The taxpayer is assumed not to be eligible for the federal child tax credit.

Employment Income	$10,000.00	$20,000.00	$30,000.00	$40,000.00	$50,000.00
Employment Expense Deduction	300.00	500.00	500.00	500.00	500.00
Canada Pension Plan Contribution	151.20	268.20	268.20	268.20	268.20
Unemployment Insurance Premiums	165.00	300.30	300.30	300.30	300.30
Child Care Expenses Deduction	3,000.00	3,000.00	3,000.00	3,000.00	3,000.00
Basic Personal Exemption	3,560.00	3,560.00	3,560.00	3,560.00	3,560.00
Standard Deduction	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Taxable Income	$ 2,723.80	$12,271.50	$22,271.50	$32,271.50	$42,271.50
Federal Tax Payable	$ 129.97	$ 1,898.30	$ 4,144.87	$ 6,701.65	$ 9,701.60
Ontario Tax Payable	62.38	911.18	1,989.54	3,216.79	4,656.70
Total Tax Payable	192.35	2,809.48	6,134.41	9,918.44	14,358.40
Net Tax Saving[1]	507.16	592.00	740.00	888.00	888.00

1. The Net Tax Saving is the difference between the total tax which would have been payable had the taxpayer been entitled to a child care expenses deduction of $1,000 and the total tax payable on the basis of a child care expenses deduction of $3,000.

TABLE 2

CHILD CARE TAX CREDIT OF $2,000 PER CHILD

Assumptions: The hypothetical taxpayer is a female resident of Ontario. She is married and has one child in respect of whom she incurs child care expenses. An amendment to the Income Tax Act (Canada) has deprived her of any deduction in respect of these expenses, but she is entitled to a federal child care tax credit of $2,000 because she has incurred child care expenses in 1982. Ontario tax payable by the taxpayer in respect of her 1982 taxation year is equal to 48% of her net federal tax payable, which effectively means that the taxpayer is benefitting from a provincial tax reduction equal to 48% of the federal tax credit, or $960. The child care tax credit is refundable in the case of the federal government. The taxpayer is assumed not to be eligible for the existing federal child tax credit.

Employment Income	$10,000.00	$20,000.00	$30,000.00	$40,000.00	$50,000.00
Employment Expense Deduction	300.00	500.00	500.00	500.00	500.00
Canada Pension Plan Contribution	151.20	268.20	268.20	268.20	268.20
Unemployment Insurance Premiums	165.00	300.30	300.30	300.30	300.30
Child Care Expenses Deduction	0	0	0	0	0
Basic Personal Exemption	3,560.00	3,560.00	3,560.00	3,560.00	3,560.00
Standard Deduction	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Taxable Income	$ 5,723.80	$15,271.50	$25,271.50	$35,271.50	$45,271.50
Basic Federal Tax Payable	652.64	2,498.30	4,894.87	7,601.65	10,601.60
Federal Child Care Tax Credit	2,000.00	2,000.00	2,000.00	2,000.00	2,000.00
Net Federal Tax Payable	0	498.30	2,894.87	5,601.65	8,601.60
Ontario Tax Payable	0	239.18	1,389.54	2,688.79	4,128.70
Total Tax Payable	0	737.48	4,284.41	8,290.44	12,730.40
Net Tax Saving[1]	[2]192.35	2,972.00	1,850.00	1,628.00	1,628.00

1. The Net Tax Saving is the difference between the total tax payable by a taxpayer entitled to a child care expenses deduction of $3,000 and the total tax payable by the taxpayer if she may not claim any deduction for child care expenses but is instead entitled to a refundable federal child care tax credit of $2,000 per child.

2. The taxpayer is also entitled to a refund in the amount of $1,347.36.

It is evident that a tax credit of at least $2,000 per child would come much closer to covering the real cost of child care. Moreover, it provides relief where it is most needed - by women earning less than $30,000 a year - that is, the vast majority of Canadian mothers.

(c) The location of day care centres

Apart from the problems of quality and cost, parents also have other needs with regard to day care. One of these relates to the location of day care centres, which need to be accessible.

Neighbourhood centres have the advantage of being close to the child's home. They are convenient for parents and help to develop a sense of community in the child who meets and plays with other children from his or her own neighbourhood. When the children reach school age, they already know many of their classmates. The use of school buildings for day care centres, in fact, makes a lot of sense and should be encouraged. Not only are schools experiencing declining enrolment, but parts of their buildings can often be converted to day care centres with a minimum of renovation. In addition, it may mean that pre-school children can go to and from their day care centres with older siblings.

Day care centres at the place of work also have advantages for parents in terms of convenience. The parent only has to make one trip to and from work a day instead of two. Parents can also visit their children during the day if they wish and are easily contacted by day care workers in the case of emergency. On the other hand, work-related day care centres may have the disadvantage of tying parents to unsatisfactory work situations, or forcing parents to make alternate child care arrangements if they change jobs.

There is no single ideal location for day care centres, but the choice of a number of different locations is preferable. In establishing new centres, though, one factor to be taken into account should be the convenience of the location for parents.

(d) Specific needs of parents

Individual parents' needs differ depending on the age of their child and other factors. Most parents of pre-school children (2 to 5 years), for example, would like to see more day care centres and day care fees that are within their financial reach.

Parents of infants or children under 2 years of age face even greater problems in finding a day care centre space. The appropriateness of group care for infants has been a matter of controversy and in three provinces (Saskatchewan, Newfoundland and B.C.) this type of care is not permitted. However, others have argued that there are no negative effects of group care on infants, and that there are, in fact, positive advantages to be gained.[63] Many parents prefer baby sitter care for infants, but others who would prefer group care generally find that this is not available.

Parents of infants, therefore, face a lack of options and an even greater problem in finding quality care than parents of older children. At the same time, with federally administered maternity leave amounting to only 15 weeks at unemployment insurance rates, and with many mothers ineligible even for this, these parents are caught in an extremely difficult situation. Maternity leave or parental leave should not be seen as replacing the need for infant day care. Ideally we need a system where parents can choose, according to their own needs, either to take parental leave from their employment or to make use of good quality infant day care. But at the present time neither option is available for most new parents.

Infant day care is more expensive than care for older children because of the need for a higher staff:child ratio. The present CAP programme does include cost-sharing for infant care, but by providing funding at the same level as for pre-school day care, it tends to discourage the development of infant day care centres and infant home care. One solution would for the federal government to provide a higher percentage contribution for infant care,[64] which might help to motivate provinces to establish more infant child care centres. An alternative solution would be federal legislation to compel provinces to provide a certain pre-determined percentage of infant day care spaces.

Parents of school-aged children also find that there is a lack of day care for this age group. There is a need for expansion in after-school and lunch time programmes for children aged 6 to 12 years. School children also need day care during school vacations, professional development days and other occasional days when the schools are closed. The use of school buildings for this type of programme seems particularly ideal. For this kind of system to work, though, there needs to be established links and communication between day care centres and school boards. At the present time such links unfortunately rarely exist. In addition, many school boards seem to be either unaware or unsympathetic towards the needs of working parents, even to the extent of sometimes resisting lunch programmes in the schools.

Other types of child care needed by some parents include emergency day care and care for exceptional children. There is a lack of short term care available for parents who are sick or who need temporary help. There are also few day care facilities for exceptional children. This type of care, like infant care, is more expensive than other child care and would benefit from a higher level of cost-sharing from the federal government.

Parents who are shift workers have different needs since they require child care outside of the normal 8:00 a.m. to 5:00 p.m. work day. In this instance day care at the place of work might seem more appropriate.

The various needs of parents in different situations emphasize the importance of developing a flexible and comprehensive system of day care. A good day care system, then, from the point of view of parents, is one that provides different types of quality day care. Parents should be able to choose the form of care that best suits their needs and the needs of their children. At the same time quality child care needs to be available at a cost that is affordable for parents of different income levels.

5. CONCLUSIONS

(a) Towards a new Canadian day care system

At a time when the majority of Canadian children under age 12 require some form of day care, the provision of day care in this country is very poor. There are nowhere near enough day care centre spaces to meet the need, and the quality of the care that many of our children are receiving is not adequate. Good quality day care with good facilities and programmes and trained child care workers is expensive. Even non-profit day care centres, with relatively high fees and government subsidization for low income families, are struggling against severe economic limitations. They cannot afford to pay their staff a reasonable wage which would recognize the importance of these workers as responsible professionals. Day care centres are also forced to keep programming and equipment costs as low as possible. Action, therefore, needs to be taken immediately - and in fact is long overdue - to radically reshape and improve the day care situation in Canada.

Day care is not a luxury, but it is a necessity for those thousands of Canadian parents who have to work in order to support their families. Given this need for day care, then, and the importance of good day care, not only for parents and children, but for Canada as a nation, it is time we as a society recognized our responsibility. Indeed, ever since we accepted responsibility for our first public school, we have not been able, logically, to disclaim responsibility for our pre-school children.

Canada is lagging behind many other western, industrialized nations with regard to day care provision. In France, for example, non-compulsory pre-schools are provided as a part of the regular school system. Ninety-five per cent of all French children aged 3 to 6 years attend these schools, where parents pay approximately one-third of the total cost. In Germany, 90% of children attend full-day pre-schools and in Hungary and Italy the attendance rate is 75%. Free or low cost infant care is also available in a number of European countries including Sweden, France and Hungary.[65] In most cases the government takes full or partial responsibility for the provision of pre-school day care.

Here in Canada we need a strong federal initiative to establish a new and better day care system. The first step that is required is a National Day Care Act. Such an Act was first suggested by the Royal Commission on the Status of Women in 1970, and the suggestion was repeated in the Report of the Canadian Commission for the International Year of the Child in 1979. Nevertheless, to date no action has been taken in this regard, despite the fact that the day care situation has steadily worsened since 1970.

The aim of a National Day Care Act would be to provide quality day care to all children who need it at a cost which parents can reasonably be expected to afford. The role of government in day care would no longer be seen simply as a welfare service for families in extreme poverty, but as a necessary and important service for all day care children. The Act would establish mechanisms and criteria for funding on a cost-sharing basis with the provinces. Provincial governments would have to develop day care programmes which meet certain pre-determined standards in order to benefit from the funding programme. Thus, the development of an equitable system of care would be encouraged.

(b) Objectives of a new day care system

In order to provide quality day care for all Canadian children who need it, any new day care system should meet four objectives: it should be affordable, accessible, accountable and comprehensive.

i. Affordable day care

It should be recognized that the full cost of quality day care is beyond the reach of many parents. We cannot continue to expect individual families to pay for day care without any public assistance and at the same time expect Canadian children to receive high quality care. Such expectations are unrealistic. Instead, a new day care system should be based on the principle of universal partial subsidy. In

practice this would mean that a limited amount of public money would be provided for the support of all children enrolled in licensed, approved forms of day care. Public funding would be in the form of maintenance or operating grants to individual day care providers, the amount depending simply on the number of day care spaces being provided. This type of funding would be cost-shared by federal and provincial governments, possibly on a 50:50 basis. For such a funding programme to reach its objective of making good day care available to all families who need day care, a sizeable proportion of operating costs - possibly in the region of 50% - would have to be funded by government.

Even with universal partial subsidy, however, a large number of low income families would still find it impossible to pay their portion of day care costs. It is vital, therefore, that a subsidization programme for low income parents be maintained as well. Since only a very small number of families benefit from the current CAP programme, this programme needs to be revised and expanded. First, the number of families on full subsidization should be increased. This could be done by setting the turning point for full subsidy at levels which approximate the Statistics Canada poverty level. Such a level would represent a more reasonable turning point than the present very low social assistance level. Second, the percentage of additional income that families above the turning point have to contribute to day care costs should be cut back from 50% to 25%. And third, the break even point, where no more direct subsidy to the family is available, should be made more equitable across Canada. This could be done by setting the break even point at the higher of the national average family income or the provincial average family income. In this way average income families in low income regions would not be unfairly penalized.

A further method of alleviating the financial burden of day care for parents would be through amendment of the Income Tax Act. It is important that the present discriminatory aspect of the Act be removed. All parents who need day care -whether they be females or males, or full-time or part-time employees or students, etc. - should be equally eligible for income tax relief. In addition, if day care remains a deductible cost, parents should be able to claim the full amount of these costs (if a system of universal partial subsidy is implemented at the same time, day

care expenses for many families will be reduced anyway). Alternatively, another means of tax relief would be a universal tax credit, rather than a tax deduction, for all families who use day care.

Finally, it should be noted that families with more than one child needing day care face a particular financial problem. Even with partial subsidy, such families may face excessive day care costs. Consequently, the government should consider implementing special measures either through direct subsidization tax or tax relief for second or third children from the same family who are in day care.

ii. Accessible day care

For day care to be accessible there must, first of all, be enough day care spaces for all children who require care. There is at the present time a severe shortage of day care centre spaces, and the federal government should encourage the development of new centres through the provision of start-up grants. Such grants would be for capital and construction costs and would be cost-shared with provincial governments. Start-up grants are necessary to even begin to meet the need for day care centre spaces.

Accessible day care also means that day cares should be conveniently located for parents. Since school buildings are ideal locations for day care centres, special incentives could be provided to encourage school boards with declining enrolments to adapt their facilities for younger children. In addition, tax incentives could be provided for employers to establish day care centres on their premises for their employees. Licensed neighbourhood family day cares could also be helped through a tax incentive system that would allow tax deductions for home renovations. Family day care providers would thus be encouraged to adapt their homes to make them more suitable for the day time accommodation of young children. Hopefully, this kind of financial encouragement from the federal government would lead to the establishment of day cares in various locations that will suit the differing needs of parents.

iii. Accountable day care

It is important that any new Canadian day care system provides high quality day care. To this end, appropriate standards should be developed and day care providers should be publicly accountable for the quality of care that they give.

At present, all provinces do have some legislation concerning day care standards, but in many cases the standards are not rigorous enough to ensure quality day care. Research indicates that standards are important, not only with regard to staff:child ratios and physical space, but also with regard to group size, staff qualifications and programming. The Manitoba government is currently developing more extensive day care legislation, but it is not at all certain that other provinces will follow suit. It is, therefore, important for the federal government to set guidelines with regard to day care standards. A federal initiative is also necessary if a national and equitable system of day care is desired.

Federal guidelines concerning day care standards should be developed and incorporated into provincial legislation, and appropriate legislation should be a pre-requisite for participation in any federal cost-sharing programme. In addition to the setting of standards, legislation should be developed which makes these standards applicable to all types of day care, that is to family day cares and full-time baby sitters as well as to day care centres. The system of licensing would thus be extended to incorporate all types of day care, while at the same time government funding should be available to all licensed day care providers.

The Report of the Canadian Commission for the International Year of the Child suggested that each province establish a Child Care Board which would be responsible, among other things, for the maintenance of standards.[66] Such Child Care Boards could play an important role in the system of accountability, and Boards could include citizens and consumers of day care services as well as government representatives.

In addition, Child Care Boards could help to promote quality day care in other ways apart from the setting and enforcing of standards. They could, for

example, set up resource centres for day care workers, especially for home day care providers who are isolated and who have little contact with other day care workers. They could also take some responsibility for the in-service training of day care workers.

Another form of public acocuntability which would lead to a better day care system would be the setting up of an advisory board for each day care centre. These boards would be made up of local citizens and parents and would provide the mechanism for a more direct form of participation. Local boards, working in conjunction with provincial Child Care Boards, would help to ensure quality day care through acountability.

iv. Comprehensive day care

A comprehensive day care system means one where a full spectrum of services are provided. This means adequate provision for children of all ages in all parts of Canada, for children with special needs and for those who only require emergency care.

There is a particular lack of day care for children aged 6 to 12 years, and provinces need to be encouraged to expand this type of child care. In addition, parents of infants often have great difficulties finding appropriate care for their children. Since infant care is more expensive than pre-school or after-school day care, one way of increasing the number of spaces available for infants would be to provide a higher level of funding to infant care-givers. If, for example, the federal government provided 75% of operating costs instead of 50% for infant day care, provinces would be encouraged to promote more infant care.

A second possible solution would be for the federal government to specify the percentage of day care spaces that should be provided for each age group. For example, out of all the day care spaces provided for children aged 0 to 12, 25% might have to be for infants up to 2 years, another 25% might have to be for children 3 to 5 years, and the remaining 50% for children aged 6 to 12 years.

The care of exceptional children is also a more expensive form of day care. Although this type of care is required by only a small percentage of children, it is important to ensure that they are provided for. A 75% cost-sharing system might be appropriate for this type of day care as well as for infant care, or some other means of ensuring that day care is available for these children.

Given that the provision of day care in rural areas is generally worse than in urban areas, provinces should be encouraged to put a high priority on establishing more centres in rural areas. In addition, emergency care of children whose parents are temporarily unable to look after them is another area where facilities are inadequate and need to be expanded.

For a comprehensive service, therefore, expansion of day care services for all types of children needs to be encouraged. Also, given an appropriate system of standards of care and of licensing, different types of child care arrangements could be acceptable. Family day care, for example, can provide high quality care, and adequate supervision and enforcement of standards should ensure that only high quality home day cares are licensed and allowed to operate.

Commercial day care centres should also be subject to the new provincial standards and required to apply for a license. Whether or not they should be eligible for government subsidization, though, is debatable. At present they do not appear to be providing as good a quality of care as non-profit centres, and there is some evidence of the abuse of present standards. Some query whether government money should be used to supplement profits accrued by the owners of commercial centres. The question, however, is analogous to that of government aid to private schools.

The development of a comprehensive system of day care takes a considerable amount of organization and planning. If provincial Child Care Boards were established, these boards could be responsible for the planning of day care for their provinces and for ensuring that all children were provided for. Child Care Boards could also provide a valuable centralized information service for parents to let them know what kind of child care is available, where it is located and the costs associated with different types of care.

(c) Government responsibility for day care

We have argued earlier that Canadian society as a whole, through the various levels of government, should be responsible for the establishment of a new day care system in Canada. There remains the question of the location of this responsibility within the government.

At present government funding is through the CAP and is based on a welfare model. The welfare approach, though, is limited. It considers only the needs of the disadvantaged segments of our society, and cannot easily be extended to consider the rights of all children and parents with regard to quality day care. An alternative approach would be the concept of day care as an educational service. Linkages between the day care system and the educational system have been suggested previously in other reports.[67] This type of approach to the provision of day care would have the advantage of encouraging concern about the developmental needs of children. In addition, it would provide a continuity of concern for children at all ages, rather than the present artificial and arbitrary break and change of responsibility at age 6. One potential disadvantage of having the responsibility of day care located within departments of education would be the possible lack of concern over the needs of parents. The formal school system in Canada has not typically responded well to the needs of working parents, and this attitude might be extended to day cares as well as to schools. However, with some awareness and change in attitude, this problem is avoidable and overall it may make more sense to link day care provision to our present education service. Thus, the location of day care responsibility in an autonomous section within the existing education system in Canada may lead the way to the development of a new and greatly improved day care service for Canadians.

(d) The need for action now

In this position paper we have outlined the many problems associated with the present day care system in Canada. We have also made a number of suggestions with regard to the establishment of a new system of high quality day care which

would be available to all families who need child care services. It remains only to stress the urgency of the situation. At the present time, many parents are suffering undue financial pressure because of the high cost of day care, and many children are not receiving the type of quality care that they need and deserve. It is important, then, that action is taken immediately to rectify this situation. Action is needed to show that we, as a nation, are concerned about our children and that we do place a high priority on the type of care that they receive.

FOOTNOTES

1. Time Magazine, July 12, 1980; Suburbs in Transition, Toronto: Social Planning Council, April 1979: 140.

2. Women's Bureau, Labour Canada. Women in the Labour Force, 1978-79. Part 1: Participation. Ottawa: Supply and Services Canada, 1980.

3. Julie White. "Review of Federal Government Legislation on Day Care", unpublished review for the Status of Women Canada, June 1981, p. 3. These figures do not include unemployed women in the labour force.

4. Ibid., p. 3.

5. Women's Bureau, Labour Canada, op. cit.

6. Byron A. Spencer and Dennis C. Featherstone. Married Female Labour Force Participation: A Micro Study. Ottawa: Statistics Canada, 1970, and N. Skoulas. Determinants of the Participation Rate of Married Women in the Canadian Labour Force. An Econometric Analysis. Ottawa: Statistics Canada, 1974.

7. National Council of Welfare. Women and Poverty. Ottawa: 1979.

8. National Day Care Information Centre. Status of Day Care in Canada, 1980. Ottawa: National Health and Welfare, 1982.

9. Ibid.

10. Ibid.

11. National Day Care Information Centre. Status of Day Care in Canada, 1973-1980. Ottawa: National Health and Welfare.

12. Ibid.

13. Laura C. Johnson and Janice Dineen. The Kin Trade: The Day Care Crisis in Canada. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1981, p. 7.

14. National Day Care Information Centre. Status of Day Care in Canada, 1980. Ottawa: National Health and Welfare, 1982.

15. Arthur Ross. "Corporate Day Care" in Kathleen Galiagher Ross (ed.), Good Day Care. Toronto: The Women's Press, 1978.

16. National Day Care Information Centre, op. cit.

17. Johnson and Dineen, op. cit., p. 35.

18. Ibid., p. 28.

19. Ibid., p. 4.

20. Norma McCormick and Laura Johnson, unpublished first draft of a day care study for the Canadian Advisory Council on the Status of Women.

21. Ibid.

22. Ibid.

23. Lakehead Social Planning Council. Rural Day Care Study, 1976.
Saskatchewan Social Services. Day Care Review, 1980.

24. Saskatchewan Social Services. Summary of Day Care Needs and Demands in Saskatchewan, 1980.
Ontario Ministry of Community and Social Services. Family Benefits for Mothers in Metropolitan Toronto, 1973.

25. Laura Johnson. Who Cares? A Report of the Project Child Care Survey of Parents and Their Child Care Arrangements. Toronto: Community Day Care Coalition and the Social Planning Council of Metropolitan Toronto, 1977.
University of Regina, Sample Survey and Data Bank Unit. Survey of Child Care Preferences, 1980.

26. McCormick and Johnson, op. cit.

27. Ibid.

28. White, op. cit.

29. McCormick and Johnson, op. cit.

30. Ibid.

31. Ibid.

32. Jay Belsky and Lawrence O. Steinberg. "The Effects of Day Care: A Critical Review", in Child Development, Vol. 49, 1978.

33. Johnson and Dineen, op. cit., p. 94.

34. Much of this concern rose out of publications such as John Bowlby's Maternal Care and Mental Health, Geneva: World Health Organization, 1952.

35. For example, Michael Rutter's Maternal Deprivation Reassessed. Harmondsworth: Penguin, 1972.

36. McCormick and Johnson, op. cit.

37. Kathleen Gallagher Ross, "Group Care and Early Childhood Development" in Kathleen Gallagher Ross (ed.), Good Day Care. Toronto: The Women's Press, 1978, pp. 25-32.

38. Abt. Associates. Children at the Center. Final Report of the National Day Care Study, Cambridge, Mass.: Abt. Associates, 1979.

39. McCormick and Johnson, op. cit.

40. Ibid.

41. Ibid.

42. Action Day Care and Social Planning Council of Metropolitan Toronto. Effects of Government Spending Restraints in Day Care Services in Metropolitan Toronto, 1981.

43. White, op. cit., pp. 38-39.

44. Ibid., p. 40.

45. Ibid., p. 41.

46. Johnson and Dineen, op. cit., p. 31.

47. Ibid., p. 32.

48. M.M. Saunders and M.E. Keister. Family Day Care: Some Observations. Washington, D.C.: Day Care and Child Development Council of America, 1971.

49. Abt. Associates, op. cit.

50. Saunders and Keister, op. cit.

51. Johnson and Dineen, op. cit., p. 26.

52. Ibid., p. 84.

53. Ibid., p. 63.

54. Ibid., p. 27.

55. Saskatchewan Social Services, 1980, op. cit.

56. Ontario Ministry of Community and Social Services, 1973, op. cit.

57. Johnson and Dineen, op. cit., p. 41.

58. Laura Johnson, 1977, op. cit.
University of Regina, Sample Survey and Data Bank Unit, 1980, op. cit.
Jan Whitbread. "Who's Taking Care of the Children?" Family Circle, February 20, 1979.

59. Johnson and Dineen, op. cit., p. 53.

60. Ibid., p. 44.

61. Ibid., p. 54.

62. Ibid., p. 54.

63. Kathleen Gallagher Ross, op. cit.

64. This suggestion was originally made by Julie White in her review on federal government legislation on day care, op. cit., p. 50.

65. Johnson and Dineen, op. cit., pp. 104-107.

66. Report of the Canadian Commission for the International Year of the Child, 1979, pp. 27-33.

67. Ibid., p. 28.
Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada. Ottawa, 1970.

DE MEILLEURS SOINS DE JOUR POUR NOS ENFANTS: NOUVELLES OPTIONS

août 1982

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
C.P. 1541 Succ. B, Ottawa K1P 5R5

Canadian Advisory Council on the Status of Women
Box 1541 Station B, Ottawa K1P 5R5

REMERCIEMENTS

Le présent document a été rédigé par Susan Shaw, pour le CCCSF et sous la direction de Jennifer Stoddart. Michelle Martel s'est chargée de la dactylographie et du traitement de textes. La version finale du texte français a été révisée par Verena Ossent.

Une bonne partie du mémoire est fondée sur une étude plus détaillée des garderies que mènent actuellement Norma McCormick et Laura Johnson, pour le CCCSF. Cet ouvrage sera publié au début de l'année 1983.

On ne peut reproduire des parties du présent mémoire, ou le texte au complet, qu'à condition d'en attribuer le mérite au CCCSF.

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
I.	Le besoin croissant de services de garde de jour	1
a)	Qu'est-ce que la garde de jour?	1
b)	La famille d'aujourd'hui	1
c)	Augmentation du pourcentage des travailleuses	2
d)	Les services de garde de jour: l'offre et la demande	3
e)	Qui doit prendre soin des enfants?	5
II.	La situation à l'heure actuelle	7
a)	Les formules actuelles	7
b)	Variation de l'offre d'une province à l'autre	9
c)	Le programme fédéral de subventions pour la garde de jour	11
III.	La qualité des soins et les besoins des enfants	14
a)	Pourvoir au développement de l'enfant	14
b)	La garde de jour et le développement de l'enfant	15
c)	Facteurs qui influent sur la qualité des soins	16
d)	Normes régissant les services de garde de jour	16
e)	La qualité des soins dépend de la formule retenue	18
f)	Comment améliorer les soins de jour?	21
IV.	Les besoins des parents	22
a)	Des soins de qualité	22
b)	Avantages fiscaux	24
c)	Emplacement des garderies	29
d)	Besoins particuliers	30
V.	Conclusions	33
a)	Pour un nouveau système de garde de jour	33
b)	Objectifs du nouveau système	34
	1° Coût modéré	34
	2° Accessibilité	36
	3° Responsabilité	37
	4° Polyvalence	38
c)	Rôle du gouvernement en matière de garde de jour	40
d)	De l'urgence d'agir	41
	Références	42

I. LE BESOIN CROISSANT DE SERVICES DE GARDE DE JOUR

a) Qu'est-ce que la garde de jour?

L'expression "garde de jour" s'emploie habituellement pour désigner la garde d'un enfant par quelqu'un d'autre que ses parents ou ses tuteurs. Ce genre de service est souvent (mais pas toujours) nécessaire durant le jour, habituellement parce que les parents travaillent ou font des études ou encore pour des raisons de santé.

Quand on parle de garde de jour, il s'agit surtout de la garde d'enfants d'âge préscolaire, ceux qui n'ont pas encore six ans. La majorité des garderies de jour s'occupent uniquement d'enfants d'âge préscolaire, mais bien d'enfants plus âgés en ont besoin également. En fait, dans tout le pays, les différentes lois sur le bien-être de l'enfant stipulent que jusqu'à douze ans, l'enfant doit être placé sous la surveillance de quelqu'un en tout temps. Par conséquent, l'expression "garde de jour" devrait s'appliquer à la surveillance d'enfants de tout âge jusqu'à douze ans par des personnes autres que les parents.

b) La famille d'aujourd'hui

Dans notre société, on a tendance à considérer que le soin du jeune enfant incombe à la mère. Beaucoup de gens pensent encore que dans une famille "normale" ou "moyenne", le père travaille et subvient aux besoins des siens tandis que la mère reste au foyer pour prendre soin des enfants et du ménage. Mais on ferait peut-être bien de mettre en question cette conception traditionnelle. En effet, à y regarder de près, on s'aperçoit que cette "famille traditionnelle" n'a pas toujours été la norme. Avant l'industrialisation et même au tout début de cette période, le soin des enfants n'incombait pas exclusivement à la mère. Les aînés et les autres membres adultes de la famille faisaient également leur part. À mesure que l'industrialisation s'intensifiait, bien des familles n'étaient pas ce que nous désignerions aujourd'hui de "moyenne". Depuis toujours, les femmes des milieux défavorisés ont été obligées de travailler et ont par conséquent dû confier à d'autres leurs enfants. De même, les

enfants des milieux aisés étaient élevés par des bonnes ou des gouvernantes plutôt que par leur mère.

Aujourd'hui, la famille traditionnelle biparentale à revenu unique se rencontre certes moins souvent, tandis qu'on voit de plus en plus de familles monoparentales, de couples mariés sans enfant et de couples avec des enfants mais où les conjoints travaillent. Aux États-Unis, le taux des familles dites "traditionnelles" ne serait paraît-il que de 28 pour cent. Dans la ville de Toronto, en 1977, 27,7 pour cent de tous les ménages étaient constitués de deux parents et d'au moins un enfant âgé de moins de douze ans[1].

On ne peut plus dire par conséquent que le mari gagne à lui seul "le pain" de la famille ni que la mère est la seule à élever les petits.

c) Augmentation du pourcentage des travailleuses

Ces dernières années, l'augmentation croissante du nombre des femmes sur le marché du travail est probablement ce qui a le plus contribué à la demande de services de garde de jour. De 1969 à 1979, le taux des travailleuses a augmenté de 61,6 pour cent contre 24,4 pour cent pour les travailleurs[2]. Cela signifie qu'en 1979, 48,9 pour cent des femmes travaillaient en dehors du foyer. (Pour les hommes, le pourcentage était 78,4 pour cent, soit à peu près le même qu'en 1969.)

C'est chez les mères de jeunes enfants qu'on note la plus forte augmentation du nombre de travailleuses. En effet, en 1967, 16,7 pour cent des mères d'enfants de moins de six ans travaillaient, mais en 1980, ce pourcentage a connu une augmentation phénoménale et est passé à 40,2 pour cent[3]. Et l'on aurait noté, plus récemment encore, une augmentation assez forte du nombre de mères de nourrissons et d'enfants de moins de trois ans qui travaillent. En 1976, 140 000 de ces mères travaillaient et, en 1980, ce chiffre était passé à 387 000, ce qui représente une augmentation de 276 pour cent en quatre ans seulement[4].

En 1980, les statistiques montrent que 41,7 pour cent des mères d'enfants de moins de trois ans travaillaient et qu'il en était de même pour 50,2 pour cent des

mères d'enfants de trois à cinq ans et pour 58,2 pour cent des mères d'enfants de six à quinze ans. En tout, 51,8 pour cent des mères d'enfants de moins de seize ans travaillaient[5]. C'est-à-dire qu'en 1980, la majorité des mères d'enfants d'âge préscolaire et scolaire étaient sur le marché du travail, tout comme maintenant.

Pourquoi le nombre des femmes qui travaillent augmente

Ce qui pousse les femmes sur le marché du travail, c'est surtout l'obligation de subvenir à leurs besoins. Pour les mères seules, qui forment l'un des groupes les plus défavorisés financièrement, le travail est souvent la seule alternative à l'aide sociale. De même, c'est surtout la nécessité de gagner un salaire qui amène les femmes mariées à chercher un emploi, comme le démontrent des études qui indiquent aussi que moins le revenu du mari est élevé, plus il y a de chances de retrouver l'épouse sur le marché du travail[6]. Les femmes veulent travailler à cause de l'inflation et pour pouvoir maintenir le niveau de vie de leur famille. De fait, le rapport du Conseil national du bien-être social pour 1979[7] indique que si beaucoup de femmes mariées ne travaillaient pas, leur famille vivrait dans la pauvreté. Le Conseil démontre, en se fondant sur des chiffres datant de 1975, que s'il fallait déduire le salaire de l'épouse du revenu familial, le nombre des familles biparentales vivant sous le seuil de pauvreté fixé par Statistique Canada augmenterait de 51 pour cent.

Même les femmes mariées dont la famille n'est pas menacée par la pauvreté ressentent l'insécurité économique et sont fortement motivées à travailler. Dans leur cas, il ne s'agit pas seulement du malaise économique général de la classe moyenne, mais aussi de l'insécurité particulière qu'éprouve la femme qui reste chez elle pour élever ses enfants, étant donné qu'elle ne touche pas de salaire et n'a donc pas de fonds de pension. Le problème est rendu plus aigu encore par l'augmentation du nombre de divorces. Il ne faut donc pas s'étonner que beaucoup de femmes décident de travailler pour être financièrement autonomes.

d) Les services de garde de jour: l'offre et la demande

On se sert souvent du nombre de jeunes enfants dont la mère travaille comme indicateur du besoin de services de garde parce qu'on suppose que ce ne sont

pas les pères qui prennent soin de ces enfants ou alors qu'ils travaillent de toute manière. Ainsi on a estimé qu'en 1980, 760 000 petits Canadiens avaient besoin de se faire garder de jour[8]. Ce chiffre ne correspond toutefois déjà plus aux besoins actuels, pour bien des raisons. Tout d'abord, le nombre de mères qui travaillent a augmenté depuis 1980. Deuxièmement, cet indicateur ne tient pas compte des familles où la mère est aux études, suit des cours de formation professionnelle, se cherche du travail ou ne peut prendre soin de ses enfants pour raison de santé. Bon nombre de familles rentrent dans l'une ou l'autre de ces catégories. Troisièmement, il s'agit de 760 000 enfants de moins de six ans. Cependant, bien des enfants de plus de six ans ont également besoin de soins de jour à temps partiel. De fait, on trouve un plus fort pourcentage de travailleuses chez les mères d'enfants de six à douze ans que chez les mères d'enfants plus jeunes, ce qui permet de supposer que le chiffre avancé ne représente que la moitié des besoins réels. Autrement dit, environ un million et demi d'enfants canadiens auraient besoin de soins de jour à temps plein ou à temps partiel.

Par conséquent, malgré que la demande soit très forte, les statistiques démontrent qu'au Canada, l'offre est très faible pour ce qui est des soins de jour de qualité. Un petit pourcentage seulement d'enfants peuvent être accueillis dans des garderies autorisées. En 1980, par exemple, il y avait dans tout le Canada 109 135 places dans les centres de garde et dans les garderies agréées[9]. Cela signifie que même si juste 760 000 enfants (c'est-à-dire ceux de moins de six ans dont les mères travaillent) avaient besoin de soins de jour, seulement 14,4 pour cent d'entre eux pourraient bénéficier de soins approuvés. La situation est encore pire pour les enfants du groupe ci-dessus qui ont moins de deux ans, puisque seulement 3,8 pour cent d'entre eux peuvent bénéficier de soins approuvés. Les plus mal lotis sont cependant les enfants d'âge scolaire dont la mère travaille: moins de 1 pour cent des enfants de six à seize ans reçoivent des soins agréés[10].

De 1976 à 1980, le nombre de places dans les garderies est passé de 83 520 à 109 135 mais l'augmentation n'a pas suivi la demande. Ici encore, si l'on s'en tient à l'estimé modéré cité ci-dessus, les chiffres indiquent qu'en 1976, quelque 536 000 enfants d'âge préscolaire dont la mère travaillait n'ont pu être accueillis dans une garderie et qu'en 1980, on en comptait 651 000[11]. Il est bien clair qu'au Canada, la

demande de garderies et de soins autorisés dépasse, et de très loin, l'offre. Il n'est donc pas surprenant que les listes d'attente soient si longues et que les parents cherchent d'autres solutions en ayant recours à des gardiennes à domicile ou en plaçant leurs enfants dans des garderies non autorisées.

e) Qui doit prendre soin des enfants?

De tout ce qui vient d'être dit, on peut déduire que l'insécurité économique, les changements dans les structures familiales et la nécessité grandissante pour les familles de compter sur deux revenus plutôt qu'un a fait augmenter grandement le besoin de services de garde de jour. Il est clair également que les services offerts actuellement sont nettement insuffisants, que nous sommes loin d'avoir autant de garderies autorisées qu'il n'en faudrait.

Actuellement, la majorité des enfants canadiens ont besoin d'une forme quelconque de soins de jour parce que leurs parents doivent travailler pour subvenir aux besoins de la famille. La garde de jour ne peut donc plus incomber entièrement à la mère ou même à la famille, puisqu'il est souvent impossible de trouver quelqu'un pour s'en charger. Nous devrions attacher de l'importance aux soins que reçoivent les enfants chez nous et il faut donc que nous en assumions tous la responsabilité. Ces enfants sont, après tout, les nôtres et représentent les possibilités de l'avenir.

Plus personne ne doute de l'importance d'éduquer les jeunes et les enfants d'âge scolaire. Pourquoi sommes-nous alors si nombreux à penser qu'il ne soit pas nécessaire d'y songer avant que l'enfant ait six ans? Cette attitude n'est pas très rationnelle quand on considère tout ce qui a été dit et prouvé sur l'importance des premières années de la vie pour le bien-être mental, émotionnel et social de la personne. On devrait plutôt tenir le raisonnement, bien meilleur à notre avis, que le soin de nos enfants doit être l'une des préoccupations majeures de la nation et cela suppose donc que nous devrions examiner le système existant et voir comment il pourrait être amélioré.

Pour ce faire, il faut considérer bien des questions. Tout d'abord, il s'agit de s'informer sur le genre de soins que reçoivent actuellement les enfants canadiens.

Qui en prend soin, vu que la plupart ne peuvent être acceuillis dans des garderies de jour autorisées? À quel genre de soins de jour ont accès la plupart des familles et dans quelle mesure les programmes actuels du gouvernement déterminent-ils les soins offerts? Ensuite, on peut se pencher sur la qualité. Quelle est la qualité des soins que nos enfants reçoivent et dans quelle mesure favorisent-ils le développement de l'enfant? Troisièmement, il faut songer aux parents. Quels sont les besoins particuliers des parents de ces enfants et de quelle façon pourrait-on le mieux les satisfaire?

Dans les pages qui suivent, nous examinons toutes ces questions et proposons quelques moyens pour remédier aux carences du système. Nous soumettons également des suggestions quant au rôle de leadership que le gouvernement devrait tenir quand un nouveau système amélioré est mis en oeuvre.

II. LA SITUATION À L'HEURE ACTUELLE

a) Les formules actuelles

C'est dans les garderies de jour et de groupe qu'on trouve le plus de places. Ces garderies qui assurent des soins autorisés doivent répondre à certaines normes provinciales et peuvent être exploitées par différents groupes, sociétés, organisations ou personnes.

Très peu de ces garderies sont gérées par des administrations publiques, soit un peu plus de 8 pour cent en 1980[12] et dans tous les cas il s'agit de municipalités. On n'en trouve qu'en Ontario et en Alberta.

Diverses organisations à but non lucratif gèrent des garderies de jour dans beaucoup d'endroits du Canada. Il peut s'agir de conseils communautaires, de coopératives de parents, etc., mais il arrive que des collèges communautaires ou d'autres établissements d'enseignement aient également une garderie pour complémenter les cours de puériculture qu'ils dispensent.

Dans quelques rares cas, l'employeur ouvre une garderie pour les enfants de ses employés: il n'en existe que cinq de ce type dans le grand Toronto[13]. Mais les plus progressistes à cet égard semblent être les hôpitaux, peut-être à cause de la pénurie d'infirmières qu'on a connue il y a quelques années.

Une bonne partie des garderies de jour au Canada, soit près de 40 pour cent en 1980, sont des entreprises à but lucratif[14]. C'est ce genre de garderie qui a connu l'expansion la plus rapide jusqu'à 1979, pour diminuer ensuite en 1979 et 1980, passant de 41 549 à 39 515. Certaines d'entre elles sont des entreprises isolées, d'autres font partie de chaînes ou de grandes sociétés. Parmi les grandes sociétés de ce genre, "Kinder-Care" compte plus de 700 garderies aux États-Unis et au Canada[15]. Les garderies à but lucratif se retrouvent surtout en Alberta et en Ontario qui, à elles deux, comptent 71 pour cent de toutes les garderies de ce genre au pays[16].

Malgré la diversité de ces garderies, très peu d'enfants y ont accès. La très grande majorité d'entre eux sont confiés, le jour, à une personne qui en prend

soin chez elle. Ces personnes, qui sont invariablement des femmes mariées, peuvent s'occuper d'un seul enfant en plus des leurs, ou encore accueillir chez elle plusieurs enfants chaque jour. Parfois, c'est une amie ou une parente et il arrive qu'elle rende ce service gratuitement. Mais, selon une étude réalisée à Toronto et portant sur 742 familles, dans la majorité des cas elle n'est pas de la famille et souvent les parents de l'enfant l'ont trouvée par une annonce de journal ou un avis au supermarché. Dans 10 pour cent des cas seulement, les parents connaissaient bine la gardienne[17].

Dans la plupart des provinces, on considère qu'une gardienne s'occupant de plus de cinq enfants qui ne sont pas les siens dispense des "soins de groupe" et doit donc avoir un permis. Mais ce règlement ne semble pas appliqué de façon très stricte et le nombre d'enfants qu'une personne peut garder chez elle varie considérablement.

Certaines de ces gardiennes détiennent un permis des autorités provinciales ou municipales qui supervisent donc leurs activités. Pour obtenir ce permis, elles doivent se conformer à certaines normes concernant, par exemple, l'endroit où elles accueillent les enfants, leur nombre, etc. Les autorités n'exercent pas toujours une surveillance suivie pour assurer que ces normes soient respectées. Quoi qu'il en soit, un petit pourcentage seulement de ces gardiennes détiennent un permis. En 1979, environ 433 000 enfants étaient confiés à des personnes qui ne détenaient pas de permis[18] tandis que 8 127, c'est-à-dire moins de 2 pour cent, étaient accueillis par des personnes autorisées.

Une autre solution courante consiste à recourir à une gardienne, soit une travailleuse au pair ou une bonne, qui vient à domicile pour s'occuper de l'enfant. Ce groupe de personnes comprend la gamme allant des toutes jeunes adolescentes jusqu'aux bonnes d'enfants professionnelles. Ici encore, il s'agit de dispositions prises entre les parents et la gardienne, qui généralement ne se conforment à aucun règlement. Il arrive que la gardienne fasse quelques travaux ménagers et parfois, elle habite avec la famille. Le coût de cette formule varie considérablement mais il est plus élevé que celui d'une garderie familiale.

On n'a pas de données, en général, sur la qualité des soins dispensés par suite de ces ententes privées mais il est clair qu'ils peuvent être très bons comme

aussi très mauvais. Quoi qu'il en soit, les plus mal lotis sont encore les enfants qui ne reçoivent pas des soins du tout. On estime que 3 pour cent des enfants d'âge préscolaire restent seuls quand leurs parents sont au travail[19], probablement parce que ceux-ci ne trouvent personne à qui les confier ou que cela coûte trop cher. C'est là une situation des plus tragiques, qu'on ne saurait tolérer. En outre, même si un nombre relativement peu élevé d'enfants sont laissés seuls, le simple fait que cela puisse se produire montre très bien le genre de problèmes causé par le manque général de services de garde ou l'impossibilité d'avoir accès à des soins de qualité.

b) Variation de l'offre d'une province à l'autre

Au Canada, le nombre des garderies autorisées varie selon les endroits. Dans tout le pays, 50 enfants d'âge préscolaire sur 1 000 peuvent avoir accès à des garderies familiales ou à des centres de garde autorisés[20]. Les provinces qui se situent en deçà de cette moyenne sont les suivantes: le Québec (43 enfants sur 1 000), le Nouveau-Brunswick (38), la Saskatchewan (37), la Nouvelle-Écosse (34), les Territoires du Nord-Ouest (16) et Terre-Neuve qui, ne pouvant accueillir que 7 enfants sur 1 000, se classe bonne dernière. Par contre, 50 enfants ou davantage sur 1 000 peuvent être accueillis dans ce genre de garderies au Manitoba (50), à l'Île-du-Prince-Édouard (53), en Ontario (54), en Colombie-Britannique (60), en Alberta (78) et au Yukon (114)[21]. Étant donné que le pourcentage de mères d'enfants d'âge préscolaire qui travaillent varie également d'un endroit à l'autre du pays, allant de 37 pour cent à Terre-Neuve jusqu'à 56 pour cent en Ontario, on voit à quel point la situation est complexe. Il se peut qu'en certains endroits (à Terre-Neuve par exemple) la parenté aide à suppléer au manque de services de garde. Selon Johnson et McCormick, toutefois, il semble que les collectivités rurales ne s'organisent pas, comme on le croit généralement, pour que les enfants soient gardés par la parenté si le besoin s'en fait sentir[22]. Des études menées en milieu rural en Ontario et en Saskatchewan[23] indiquent qu'il y a une très forte demande pour des services de jour dans ces régions. C'est surtout dans les villes que se trouvent les garderies autorisées mais là aussi il n'y en a pas assez.

L'offre varie également en fonction de l'âge de l'enfant: il y a très peu de garderies de jour autorisées pour nourrissons et seulement 4 pour cent environ des

bébés dont la mère travaille peuvent en bénéficier. Ce sont les enfants de moins de deux ans qui sont le plus souvent confiés à une gardienne à domicile. De même, les garderies acceptent rarement de s'occuper d'enfants d'âge scolaire, que ce soit après l'école ou à l'heure du dîner. Ces enfants doivent alors se débrouiller seuls ou sont aussi confiés à une gardienne à domicile.

Soulignons que les différentes formules offertes (centre de garde, garderie familiale, parenté, gardienne à domicile, etc.) ne reflètent pas nécessairement les besoins et les désirs des parents. En effet, des études ont démontré que plus de 50 pour cent des parents sont insatisfaits des possibilités existantes et surtout de celles où il faut placer l'enfant chez une étrangère non agréée ou avoir recours à une gardienne à domicile[24]. La plupart des parents préféreraient en fait pouvoir placer leurs enfants dans un centre de garde[25] et doivent se débrouiller autrement seulement parce qu'ils n'en trouvent pas.

Une bonne partie du problème vient du fait qu'il n'y a tout simplement pas assez de garderies pour répondre à la demande, comme en témoigne la longueur de leurs listes d'attente. Autre gros problème: le coût de ces soins. Comme la majorité des parents sont obligés de l'assumer entièrement, cela leur revient en général considérablement plus cher que les autres solutions. Bien des parents savent qu'ils n'ont pas les moyens de payer la garderie et ils ne chercheront pas de ce côté, même s'ils préfèrent cette option à toute autre.

Par conséquent, l'accès aux garderies au Canada dépend dans une très large mesure du revenu des parents. En règle générale, la population des centres de garde de jour se divise en deux groupes distincts: les familles dont le revenu est aux deux extrêmes de l'échelle utilisent plus souvent les garderies que celles qui ont un revenu moyen[26]. Cette ségrétation est encore plus marquée qu'il n'y paraît d'abord parce que les familles aisées ont tendance à recourir aux garderies à but lucratif tandis que les familles qui ont droit à une subvention ont recours généralement à des garderies communautaires, à but non lucratif[27].

C'est donc le revenu familial qui détermine essentiellement le genre de soins que l'enfant reçoit. Les familles très à l'aise ou très pauvres ont donc le plus

souvent accès aux garderies tandis que la grande majorité des familles à revenu moyen font plutôt garder leurs enfants à domicile ou les mettent chez une personne étrangère non supervisée par les autorités[28]. Très peu de familles à revenu moyen sont capables de payer les frais d'une garderie autorisée.

c) Le programme fédéral de subventions pour la garde de jour

Si les familles à très faible revenu peuvent avoir recours aux garderies, c'est grâce au programme de subventions pour le soin des enfants que le gouvernement fédéral a mis sur pied dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, étendu en 1972 à la garde de jour. Il s'agit d'un régime axé sur le bien-être social qui vise seulement à aider les gens à rester indépendants et de ne pas être obligés d'avoir recours aux prestations d'aide sociale. Il s'adresse par conséquent uniquement aux personnes qui vivent sous le seuil de la pauvreté, ou immédiatement au-dessus. Le but est de combattre la pauvreté et de réduire le nombre d'enfants négligés.

En vertu de ce régime, le gouvernement fédéral se partage également avec les provinces le coût de la garde des enfants des familles qui sont reconnues "nécessiteuses" selon certains critères déterminés par les provinces mais qui doivent correspondre aux lignes directrices fédérales. Pour que le plein montant de la subvention soit versé, le revenu familial doit se situer au-dessous d'un point-repère qui correspond approximativement au revenu en-deçà duquel une famille a, selon la province où elle habite, droit à l'aide sociale. Quand le revenu dépasse ce point-repère, les parents doivent consacrer 50 pour cent de leur revenu additionnel à défrayer les soins que leurs enfants reçoivent. Lorsque le revenu de la famille atteint le revenu moyen de la province dans laquelle elle habite, elle n'a droit à aucune subvention et doit assumer entièrement le coût des soins à l'enfant.

Les subventions ne sont versées que si l'enfant est placé dans une garderie ou chez une personne qui détient un permis de la province. Certaines provinces (l'Alberta, l'Ontario et Terre-Neuve, par exemple) subventionnent les soins dans des garderies à but lucratif mais d'autres n'octroient des subventions que si l'enfant est accueilli dans une garderie à but non lucratif.

Le coût pour les parents varie d'une province à l'autre, même si les soins sont subventionnés. L'une des raisons en est que les subventions sont plafonnées dans la plupart des provinces; par conséquent, si les frais de garde dépassent le montant maximum (comme ce peut être le cas dans les garderies à but lucratif), les parents doivent payer la différence. En outre, dans cinq provinces (Alberta, Saskatchewan, Ontario, Québec et Nouvelle-Écosse), les parents doivent payer un montant minimum, quels que soient leurs moyens[29].

Deux provinces (le Manitoba et le Québec) accordent des subventions pour l'exploitatin des garderies de jour. Elles peuvent recouvrer, par le biais du Régime d'assistance publique du Canada, jusqu'au tiers de ce que cela leur coûte, mais seulement pour les garderies dont les frais d'exploitation sont déjà subventionnés. Jusqu'à maintenant, aucune autre province ne s'est prévalue de cette partie du programme fédéral[30].

Ces différences font qu'il peut y avoir jusqu'à 1 500 dollars d'écart entre les diverses provinces pour le coût des soins, même pour les familles à faible revenu. Par exemple, en 1980, une famille monoparentale ne comptant qu'un seul enfant et dont le revenu s'élevait à 10 000 dollars par an devait payer de 240 à 360 dollars dans cinq provinces, de 720 à 1 000 dollars dans quatre provinces et 1 800 dollars (soit la totalité de la somme) à Terre-Neuve[31]. Il est clair que le système n'est pas équitable.

Le Régime d'assistance publique du Canada n'assure donc pas uniformément l'accès aux garderies aux familles à faible revenu et dans bien des cas, le coût en demeure relativement élevé, même pour celles qui ont droit à une subvention. Le système pose également des problèmes à ceux qui ont des subventions quand la situation financière de la famille s'améliore, soit, par exemple, à la suite d'une promotion ou d'un mariage. Souvent, les parents doivent prendre d'autres dispositions pour le soin de leurs enfants parce qu'ils n'ont plus droit à la subvention.

Une autre lacune du programme est qu'il n'y a pas de subvention pour payer les frais d'immobilisation ou de rénovation des garderies. Les subventions initiales ne sont versées que pour équiper la garderie et seulement

proportionnellement au nombre de familles subventionnées qu'elle accueille. Le programme n'encourage donc pas l'ouverture de nouvelles garderies et c'est une de ses grandes faiblesses en un moment où la pénurie de garderies est aiguë.

Mais le reproche le plus sérieux qu'on puisse faire au programme fédéral est qu'il ne s'adresse, en fin de compte, qu'à très peu de familles. Les soins de qualité sont très coûteux et la grande majorité des parents qui travaillent sont obligés de les payer entièrement de leur poche. Les familles les plus durement touchées sont celles dont le revenu est tout juste au-dessus de la moyenne et souvent, les soins de qualité ne sont pas à leur portée.

Il est donc évident que le système doit être repensé. Bien des gens sont obligés d'accepter des compromis parce qu'ils ne peuvent pas se payer les soins qu'ils voudraient offrir à leurs enfants. Dans d'autres milieux, tout particulièrement à revenu moyen, c'est la mère de famille qui doit faire le compromis et renoncer à travailler. À cause des circonstances, elle restera chez elle ou prendra un emploi à temps partiel, mais bien des parents n'ont pas la possibilité de choisir même si la pénurie de garderies atteint des proportions critiques. En fin de compte, ce sont les enfants qui doivent s'adapter et faire les frais de la situation. Le programme fédéral aide effectivement les familles à très faible revenu qui autrement n'auraient pas accès à des soins de qualité pour leurs enfants mais il n'en fait pas assez. Comme le Régime d'assistance publique du Canada a été conçu expressément pour les familles nécessiteuses, il s'avérera très difficile de l'étendre à toutes les familles qui ont besoin de services de garde, soit la majorité d'entre elles. Le Canada a besoin d'un système de services de ce genre et il faut que le gouvernement fédéral prenne les devants et aide à le réaliser. Le nouveau système devrait répondre non seulement aux besoins des enfants mais également à ceux de leurs parents.

III. LA QUALITÉ DES SOINS ET LES BESOINS DES ENFANTS

a) Pourvoir au développement de l'enfant

La qualité des soins que reçoit l'enfant est particuliçèrement importante pour le petit d'âge préscolaire qui passe une grande partie de la semaine à la garderie ou à la maison avec sa gardienne. Il est évident que quelqu'un doit veiller à ses besoins physiques, c'est-à-dire lui donner à manger, le laver, le changer, le mettre au lit et le protéger des accidents: ce sont là les besoins dits élémentaires. Mais l'enfant a encore d'autres besoins: il grandit et évolue rapidement et doit être placé dans un milieu propice au développement physique et mental.

La première chose à lui fournir, et tous les spécialistes s'entendent sur ce point, ce sont des soins aimants et chaleureux. Il a besoin d'une relation étroite et stable avec ceux qui s'en occupent. Il lui faut de la sécurité et de la constance en plus des soins affectueux.

Mais à part ça, l'enfant a très besoin d'évoluer dans un milieu propre à stimuler sa curiosité intellectuelle et son développement cognitif. En même temps, il faut veiller à son développement physique et lui fournir assez d'espace pour s'ébattre à l'aise et mettre à l'épreuve ses capacités motrices.

Enfin, il faut veiller à son développement social. Les spécialistes ne s'entendent pas sur la question de savoir quel serait au juste le comportement social désirable, mais du moins ils s'entendent pour dire que l'enfant doit avoir des contacts avec d'autres enfants et avec des adultes.

Donc, pour déterminer la qualité des soins qu'un enfant reçoit, il faut établir dans quelle mesure ils favorisent son développement mental tout en répondant à ses besoins physiques. Cette question est extrêmement importante dans le cas des tout petits et des enfants d'âge préscolaire, mais il ne faut pas non plus négliger les enfants d'âge scolaire.

b) La garde de jour et le développement de l'enfant

Les chercheurs ont étudié la question des effets éventuels de la garde de jour sur les enfants et cela permet de voir dans quelle mesure les dispositions prises pour le soin des enfants peuvent répondre à leurs besoins en matière de développement.

Étant donné que la majorité des enfants d'âge préscolaire sont gardés pendant le jour, on pourrait s'attendre que beaucoup de recherches aient été effectuées sur leur situation. Malheureusement ce n'est pas le cas et presque tout ce qu'on peut trouver porte uniquement sur les soins de groupe, dont la qualité est nécessairement meilleure. Une bonne partie de la recherche se concentre aussi uniquement sur les enfants venant de milieux défavorisés.

D'après une étude exhaustive de la recherche effectuée sur la garde de jour, celle-ci n'a aucun effet positif ou négatif sur le développement cognitif de l'enfant venant d'un milieu favorisé[32]. Par contre, s'il vient d'un milieu défavorisé il fait des progrès quand il est placé dans un milieu propre à stimuler son intelligence[33].

On trouve très peu de données sur le développement physique des enfants mais bien davantage sur leurs besoins émotifs, parce qu'on croyait généralement durant les années 50 que le fait de confier ses enfants à une autre personne perturberait la relation mère-enfant[34]. Toute la recherche effectuée démontre qu'il n'en est rien. Il n'y a pas de différence à cet égard entre les enfants "placés" et ceux qui restent à la maison avec leur mère[35]. À part cela, les chercheurs ne s'intéressent pas souvent à la relation père-enfant.

Pour ce qui est du développement social, les garderies permettent à l'enfant d'établir plus de relations avec des enfants de son âge, mais on a noté autant d'interaction positive que négative chez les enfants placés en garderie que chez ceux qui ne le sont pas.

Au total, la recherche démontre que le fait d'être confié à une autre personne, du moins dans le cas des enfants qui sont placés dans des garderies

organisées, ne nuit pas au développement de l'enfant. Ce serait même tout le contraire pour les enfants qui viennent d'un milieu défavorisé. En principe, les garderies agréées devraient fournir des soins d'une qualité assez bonne pour favoriser le développement de l'enfant.

c) Facteurs qui influent sur la qualité des soins

La recherche a démontré que certains facteurs matériels influent sur la qualité des soins. On s'est arrêté en particulier sur le rapport entre le nombre des enfants et celui du personnel: la qualité des soins diminue s'il y a trop d'enfants par adulte[36]. Cela est particulièrement vrai dans le cas des jeunes enfants car il a été démontré que moins il y a d'enfants par adulte, plus ils profitent des soins[37].

Une importante étude effectuée aux États-Unis démontre également qu'il existe un rapport entre la taille des groupes et la qualité des soins[38]. Les enfants de trois et quatre ans profitent mieux des soins s'ils sont organisés en groupes de quinze ou moins. Dans les petits groupes, il y a plus de chances que les enfants comme les personnes qui en ont la garde adoptent un comportement optimal et que les enfants obtiennent de bons résultats aux tests normalisés qu'on leur fait passer.

Un autre facteur important pour la qualité des soins est la formation du personel. L'étude ci-dessus a trouvé que la qualité des soins ne se ressentait pas beaucoup d'une formation générale mais que, par contre, lorsque le personnel avait reçu une formation spéciale (par exemple en psychologie développementale ou en puériculture), la qualité des soins s'en trouvait améliorée.

d) Normes régissant les services de garde jour

Toutes les provinces ont fixé le rapport adulte/enfant minimum pour les garderies autorisées. L'importance d'un nombre plus élevé d'adultes par rapport aux bébés est aussi reconnue, mais pas uniformément d'une province à l'autre. Par exemple, le rapport minimum va d'un adulte pour trois enfants (Ontario, Nouveau-

Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard) à un adulte pour sept enfants (Québec). Actuellement, deux provinces seulement (Colombie-Britannique et Nouvelle-Écosse) ont fixé une limite pour la taille maximale des groupes, tandis que dans une autre (l'Ontario) cette réglementation est encore au stade de projet[39]. Pour les enfants de trois à six ans, cette limite a été fixée à 25. Il est à espérer que toutes les provinces finiront non seulement par déterminer la taille des groupes, mais aussi à la fixer plus bas qu'actuellement à mesure que l'importance de ce facteur s'imposera.

La réglementation des qualifications requises pour prendre soin des enfants est très insuffisante. L'Alberta et la Saskatchewan imposent des programmes de formation, mais nulle part au Canada le personnel des garderies n'est tenu d'être spécialisé dans les domaines relevant du soin des enfants. De plus, on n'exige que rarement que les surveillants ou les directeurs de garderie le soient[40].

La question des qualifications est particulièrement délicate. Dans tout le Canada, le salaire du personnel des garderies est très bas. Il peut y avoir quelques différences d'une province, d'un endroit ou d'une garderie à l'autre, mais en général ces personnes sont parmi les moins payées au Canada. Une récente enquête nationale indique que le salaire annuel brut moyen du personnel des garderies en 1980 était de 10 166 dollars[41], et les avantages sociaux sont souvent négligeables. Une autre étude, effectuée à Toronto, indique que les travailleurs syndiqués (employés dans des garderies municipales) gagnaient davantage que ceux des autres garderies à but non lucratif, et que les moins bien payés de tous étaient ceux des garderies à but lucratif, qui ne gagnaient que 8 042 dollars en 1979[42].

Tant qu'on n'augmente pas les salaires, il est extrêmement difficile, voire impossible, d'exiger une formation même des plus élémentaires, et qussi de réduire le taux très élevé du roulement du personnel. Malgré qu'on ait fait peu de recherches là-dessus, l'on suppose que cela n'améliore sûrement pas la relation entre le personnel et les enfants. Il a déjà été avancé, non sans raison, que le personnel des garderies se trouvait en quelque sorte à subventionner les soins aux enfants au Canada, ce qui n'est juste ni pour les uns, ni pour les autres, vu que personne ne reçoit ce qui lui est dû.

e) La qualité des soins dépend de la formule retenue

La recherche effectuée dans le domaine des garderies porte surtout sur celles qui sont organisées mais la majorité des enfants n'y ont pas accès. La plupart sont gardés chez quelqu'un à l'extérieur, ou alors à la maison, par une gardienne, et l'on n'en sait pas beaucoup sur la qualité des soins qu'ils reçoivent. On sait cependant qu'elle varie en fonction des arrangements conclus.

Les garderies à but lucratif ont été critiquées parce qu'elles dispensent des soins de qualité inférieure. L'équipement et les programmes des garderies qui appartiennent à des chaînes comme Kinder-Care et Mini-Schools, sont souvent standardisés à l'extrême et il a été démontré que ces garderies dépensent environ 30 pour cent de moins par enfant que les garderies à but non lucratif parce qu'elles paient des salaires plus bas[43]. Certaines grandes chaînes de garderies ont exercé des pressions pour avoir le droit d'augmenter le nombre d'enfants par adulte responsable et pour faire diminuer "l'ingérence des autorités" en général[44]. Les règlements provinciaux ne sont pas toujours respectés non plus[45]. Ces faits portent à croire que parfois les préoccupations des propriétaires de garderie peuvent mettre en retrait les intérêts des enfants. Bien sûr, ce genre de service demande un personnel nombreux et donc coûteux, ce qui fait la difficulté, sinon l'impossibilité de rentabiliser une garderie sans compromettre quelque peu la qualité des soins.

Les garderies dites familiales prêtent également à controverse et ont été beaucoup critiquées. Les partisans de cette formule insistent sur l'importance de fournir un milieu familial à l'enfant, de lui assurer des contacts avec des enfants de son âge et de faire en sorte que ce soit toujours la même personne qui s'en occupe, ainsi que sur la souplesse de cet arrangement qui offre plus de possibilités aux parents (par exemple, des soins en dehors des heures habituelles pour les travailleurs d'équipe). Il ne faut pas oublier non plus que cet arrangement est généralement beaucoup moins coûteux que les autres. Par contre, les adversaires de cette formule disent qu'on ne sait pas quel genre de soins l'enfant reçoit et que la qualité en varie probablement beaucoup. Comme il n'y a pas de normes à cet égard, il risque d'y avoir des abus et les enfants peuvent subir des soins de piètre qualité.

L'étude sur les soins aux enfants (Child Care Study) effectuée à Toronto en 1976 est l'une des rares qui se soient penchées sur cette formule: placer son enfant chez une autre personne. Les chercheurs ont interrogé chez elles 281 personnes qui s'occupaient d'enfants. À leur avis, les soins dispensés par le quart de ces personnes étaient "très bons", ceux dispensés par le tiers étaient "bons", ceux dispensés par un autre tiers "passables" et les quelques 11 pour cent qui restaient donnaient des soins de piètre qualité. En outre, 28 foyers d'accueil étaient délabrés au point d'être insalubres[46].

De façon générale, les chercheurs ont trouvé que les personnes en question dispensaient des soins élémentaires suffisants mais qu'en bien des cas, elles ne pourvoyaient pas assez au développement mental de l'enfant. Le tiers de ces personnes ne leur lisaient ou racontaient jamais d'histories, ne leur donnaient jamais l'occasion de s'adonner à des occupations artistiques, ne chantaient jamais et n'écoutaient jamais de disques avec eux. Cinquante pour cent de ces personnes n'avaient jamais essayé de leur apprendre à parler, à compter ou à découvrir la nature et 17,6 pour cent ne jouaient jamais avec eux. Les enfants regardaient la télévision deux heures en moyenne par jour et les auteurs de l'étude concluent que, en général, les foyers d'accueil sont ennuyeux et offrent à l'enfant peu de possibilités de développement[47].

Une étude faite aux États-Unis sur un petit échantillon seulement indique qu'il y aurait un recul des facultés intellectuelles et du développement moteur parmi les enfants gardés en foyer d'accueil[48], ce qui contraste avec les garderies qui, d'après les études, non seulement n'auraient aucun effet négatif, mais auraient même des effets positifs sur les enfants. Une autre étude indique que les enfants sont mieux nourris dans les garderies que dans les foyers d'accueil[49]. Il a même été démontré que la relation adulte-enfant n'est pas plus stable dans un foyer d'accueil que dans une garderie parce qu'il change souvent de foyer[50]. En fait, le seul avantage que cette formule aurait sur les garderies serait un rapport adulte/enfants plus acceptable[51].

L'étude sur les soins aux enfants contient des renseignements sur les personnes qui accueillent les enfants. Ses constatations ne sont guère

encourageantes: ces personnes n'ont pas beaucoup d'instruction et aucune formation en puériculture. Les trois quarts d'entre elles n'ont jamais fini le cours secondaire et plus de la moitié n'ont fait que l'école primaire. Leur expérience vient de ce qu'elles ont elles-mêmes des enfants et en général, elles ne pensent pas avoir besoin d'améliorer leurs connaissances et ne veulent pas non plus en acquérir. Dans bien des cas, leur façon d'élever les enfants (par exemple, pour ce qui est de la discipline) diffère de celle des parents, et les problèmes qui en résultent ont souvent été mentionnés dans les entrevues avec les parents[52].

La plupart des personnes qui accueillent des enfants le font parce qu'elles estiment qu'elles n'ont pas le choix: ou bien elles ont elles-mêmes de jeunes enfants à la maison, ou elles n'ont pas pu se trouver un autre travail. De fait, 25 pour cent de ces personnes souffraient d'ennuis de santé chroniques qui auraient très bien pu les empêcher de se trouver un autre travail[53]. En général, elles estiment que prendre soin des enfants d'autres personnes n'est pas vraiment du "travail", ce qui n'est pas surprenant vu le salaire qu'elles reçoivent: en moyenne 1 125 dollars par année en 1976. Mais beaucoup des problèmes entraînés par cette formule découlent sans doute de l'attitude de ces personnes: beaucoup d'entre elles ne pensent pas qu'il soit nécessaire de s'occuper du développement mental des enfants qui leur sont confiés et estiment plutôt qu'ils les empêchent de faire leurs ménage et ne sont qu'un "problème" de plus à régler.

En général, il semble que les soins soient meilleurs dans les foyers d'accueil surveillés que dans ceux qui ne le sont pas, mais cela dépend de la qualité de cette surveillance[54]. Remarquons aussi que les programmes de qualité supérieure dispensés par du personnel spécialisé, avec une surveillance adéquate, un bon équipement, etc., finissent par être aussi coûteux que les soins en garderie.

Quant aux gardiennes qui viennent prendre soin de l'enfant à son domicile, aucune recherche n'a été effectuée sur la qualité de leurs services. On peut supposer que là aussi, il y a un manque de surveillance et de formation. Par contre, comme ces gardiennes sont en général mieux payées, il y a plus de chances qu'elles considèrent leur occupation comme du "travail" nécessitant de l'attention et des efforts.

f) Comment améliorer les soins de jour?

La situation actuelle au Canada en ce qui concerne la qualité des soins de jour n'est donc pas rose. Même si beaucoup de garderies, surtout celles à but non lucratif, semblent fournir des programmes de bonne qualité, très peu d'enfants y ont accès. La majorité des enfants reçoivent des soins qui ne sont pas surveillés par les autorités. Il est clair que dans beaucoup de cas les personnes qui les accueillent font du très bon travail mais dans bien d'autres elles ne s'occupent pas suffisamment du développement mental de l'enfant et parfois même, les soins sont carrément mauvais. Il faut donc ouvrir au Canada beaucoup plus de garderies à but non lucratif mais, en même temps, veiller à la qualité des soins dispensés à l'enfant quand l'on prend d'autres dispositions à son égard.

Il faut non seulement établir des normes appropriées basées sur des recherches pertinentes, mais également faire en sorte qu'elles puissent s'appliquer, quelle que soit la solution retenue. En outre, il est important d'imposer ces normes pour une surveillance efficace. Les foyers d'accueil et les gardiennes à domicile seront sans doute inclus dans notre plan d'ensemble, mais tant et aussi longtemps qu'il n'y aura ni surveillance ni réglementation, on peut s'attendre à des abus.

Le rôle des personnes chargées de la surveillance, dans un système réformé, pourrait ne pas se borner à imposer les normes: il serait peut-être plus important qu'elles éduquent, informent et aident les personnes qui dispensent les soins, jouant par là le rôle de personnes-ressources aussi bien que d'inspecteurs.

Réglementer la garde de jour plus strictement en ferait certainement augmenter le coût, tout spécialement si l'on exige une formation minimale des personnes qui dispensent les soins. Cependant, si nous attachons de l'importance à la qualité des soins que nos enfants reçoivent, il faut que nous trouvions une solution à ce probleme; nous devons prendre conscience de l'importance des soins et de l'éducation que les enfants d'âge préscolaire reçoivent et agir en conséquence. Les parents ne sauraient assumer à eux seuls le coût de l'amélioration de notre système actuel: la société doit assumer une partie de cette responsabilité financière pour les enfants d'âge préscolaire, comme elle le fait déjà pour les enfants d'âge scolaire.

IV. LES BESOINS DES PARENTS

a) Des soins de qualité

Pour bien des raisons, il serait faux de distinguer les besoins des parents de ceux des enfants, car la principale préoccupation des parents est de s'assurer que leurs enfants bénéficient de soins de jour de qualité. Lorsqu'on s'aperçoit, dans certains cas, que les services de garderie offerts sont moins qu'acceptables, il ne faut pas pour autant s'imaginer que les parents se soucient peu de la qualité de ces services. Il est en effet possible qu'ils ne se rendent pas compte du niveau des soins que reçoivent leurs enfants ou encore qu'ils n'aient pas eu le choix. Une étude menée en Saskatchewan, en 1980, a révélé que 63 pour cent des parents étaient insatisfaits des services de garde de jour que recevaient leurs enfants[55] et une autre étude, menée antérieurement à Toronto, a révélé que 50 pour cent des parents qui faisaient appel à des gardiennes privées n'étaient pas plus contents[56]. Selon Johnson et Dineen, il y aurait un hiatus énorme entre ce que les parents souhaitent pour leurs enfants et ce qu'on peut trouver. Beaucoup d'entre eux savent très clairement quel genre de soins ils requièrent mais se heurtent à des difficultés dès qu'ils se mettent à la recherche parce qu'ils n'ont tout simplement pas le choix. Ils finissent donc par s'accomoder de ce qui leur est offert et par se convaincre que tout va pour le mieux[57].

D'après un sondage mené par le Conseil consultatif auprès des femmes canadiennes au printemps de 1982, 66 pour cent d'entre elles, qu'elles travaillent chez elles ou à l'extérieur, pensaient qu'il fallait forcer les entreprises à fournir des services de garde de jour sur les lieux de travail. Bien qu'on constatait qu'un nombre légèrement plus grand de femmes ayant des enfants (68 pour cent) que de celles qui n'en avaient pas (59 pour cent) étaient de cet avis, les femmes de moins de 34 ans exprimaient cette opinion bien plus souvent que les femmes de plus de 34 ans (75 et 58 pour cent respectivement). Étant donné qu'il ne semble pas y avoir de corrélation entre les groupes d'âge et le statut dans le milieu de travail et qu'elle soit négligeable quant au nombre des enfants, nous pensons que ces données reflètent plutôt un changement général d'attitude à l'égard des garderies.

Les sondages révèlent régulièrement que les parents d'enfants âgés de deux à cinq ans préfèrent le système des garderies de jour à tous les autres types de services[58], mais que moins de la moitié des parents qui cherchent à inscrire leurs enfants dans des garderies réussissent à le faire[59]. La popularité de ce type de service est due essentiellement à la qualité des programmes offerts. Les parents apprécient notamment la stimulation intellectuelle et sociale que les enfants y reçoivent et estiment que les garderies sont meilleures que d'autres types de garde de jour en raison du personnel compétent et qualifié qui y travaille[60].

Comme ils se soucient de la qualité et qu'ils préfèrent que leurs enfants côtoient d'autres enfants pendant le jour, on entend les parents se plaindre du manque de garderies de jour plus souvent que de toute autre lacune[61]. Mais les parents ne sont pas les seuls à s'exprimer de la sorte. Lors du même sondage du Conseil consultatif, on s'aperçut que 57 pour cent des femmes en général trouvaient qu'il n'y avait pas assez de services de garde de jour dans leur quartier, qu'elles aient des enfants ou pas et qu'elles travaillent ou non à l'extérieur. Nous en concluons que la question des garderies préoccupe toutes les femmes et non seulement les mères qui travaillent hors de chez elles. Ici encore, celles qui s'en inquiétaient le plus étaient les femmes de moins de 34 ans, dont 73 pour cent pensaient qu'il fallait bien plus de garderies autour de chez elles, contre 54 pour cent des femmes qui avaient plus de 34 ans. C'est le même phénomène exposé plus haut, ce qui nous pousse à croire que le public commence à considérer les centres de garde de jour comme une solution positive.

Bon nombre de parents veulent aussi faire établir des normes plus sévères en matière de soins de jour et obtenir du gouvernement un meilleur contrôle des arrangements de garde de jour, y compris celle au domicile de la gardienne. Les parents se préoccupent de l'hygiène et de la sécurité, de la nutrition, des programmes d'activités, du matériel et de l'équipement ainsi que de la formation du personnel[62]. Ils ont également proposé l'établissement de centrales ou d'agences où ils pourraient s'adresser quand ils avaient besoin de services de garderie de qualité.

Par contre, certains parents s'opposent à l'application de normes plus élevées pour les soins de jour. Pour la plupart, cela ne veut pas dire qu'ils ne tiennent

pas à recevoir des services de qualité, mais plutôt que l'augmentation des coûts associés à la garde supervisée des enfants serait trop importante. Il est inutile d'offrir des services de garderie de plus grande qualité si les parents n'en ont pas les moyens. Ils tiennent effectivement à ce que leurs enfants reçoivent des soins de jour de qualité, mais ils veulent aussi pouvoir se les permettre.

b) Avantages fiscaux

Le fardeau financier de certains parents peut être allégé par des déductions fiscales. Toutefois, le système actuel de déductions, tel qu'il est établi dans l'article 63 de la Loi de l'impôt sur le revenu, est insuffisant et discriminatoire. En effet, la mère qui travaille peut déduire 1 000 dollars par enfant jusqu'à concurrence du moindre des deux montants suivants, soit 4 000 dollars, soit les deux tiers de son revenu en tant que salariée ou travailleuse à son propre compte. Ce chiffre est loin de représenter le coût véritable des garderies, qui s'élève en moyenne à 13 dollars par jour, soit à 3 300 dollars par enfant par année. Devant un système où les employés peuvent déduire toutes sortes de dépenses liées au travail, y compris les frais de repas et de réceptions, il ne semble y avoir aucune raison justifiable d'interdire aux contribuables de déduire le plein montant de services essentiels comme les services de garderie.

De plus, seules les mères qui travaillent pour gagner leur vie, ainsi que les pères veufs ou divorcés, peuvent réclamer cett déduction d'impôt. En effet, les pères mariés ne bénéficient d'aucun allègement fiscal à moins qu'ils ne soient séparés de leur femme ou que celle-ci ne soit considérée comme incapable de s'occuper des enfants en raison soit d'une peine d'emprisonnement, soit d'une incapacité mentale ou physique. Même les pères non mariés qui vivent avec la mère de leur enfant sont tenus de présenter une ordonnance de la cour lui reconnaissant le droit de garde avant de pouvoir réclamer quoi que ce soit.

D'autre part, en vertu du système actuel, les mères qui travaillent à l'extérieur ou à leur compte, peuvent réclamer une déduction d'impôt peu importe que leur mari travaille ou soit aux études. Toutefois, si la mère est étudiante ou en

chômage, la famille n'est admissible à aucun allègement. De toute évidence, le système est discriminatoire et doit être modifié.

Un autre grand problème que crée le système d'imposition actuel est la nécessité de soumettre des reçus pour réclamer des déductions. Toutefois, la majorité des parents qui font appel à des services de garde à domicile ou à des gardiennes ne peuvent obtenir de reçus, étant donné qu'il s'agit d'un revenu non déclaré pour les gardiennes. En 1976, par exemple, 249 170 parents employés ont réclamé une déduction pour frais de garderie, alors que l'on comptait 548 455 mères sur le marché du travail dont les enfants étaient âgés de moins de 6 ans. Par conséquent, la plupart des parents d'enfants d'âge préscolaire n'ont droit à aucun avantage fiscal.

Il est nécessaire de modifier les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu qui portent sur les frais de garderie. Une solution pourrait consister à porter le montant déductible maximal à un niveau plus réaliste ou de permettre la réclamation du total des frais. Toutefois, dans le cadre du système actuel de garderies, cela n'avantagerait qu'un nombre limité de personnes justement parce qu'il est difficile de se procurer des reçus. Par contre, si tous les types de garde de jour étaient supervisés, plus de gens pourraient profiter de cette déduction. Par contre, comme tout système de déduction fiscale avantage les familles à revenu élevé plutôt que celles à faible revenu, une solution plus équitable serait d'établir un régime de crédit d'impôt entièrement remboursable. De toute manière, les éléments discriminatories de la loi actuelle de l'impôt sur le revenu devraient être supprimés.

Faisons remarquer également que la loi de l'impôt sur le revenu du Québec accorde actuellement une déduction maximale de 2 000 dollars par enfant jusqu'à concurrence du moindre des deux montants suivants, soit 6 000 dollars, soit les deux tiers du revenu de la contribuable qu'elle soit employée ou travaille à son compte. À la place de ceci, la contribuable peut aussi réclamer une allocation de disponibilité pour chaque enfant de moins de six ans pour lequel elle reçoit des allocations familiales. L'allocation de disponibilité est en fait une somme remboursée par le fisc dont le montant correspond à celui par lequel les frais encourus excèdent le montant dû à l'impôt. La femme qui n'a qu'un enfant de moins de six ans a droit à

une allocation de 300 dollars. S'il y a plus d'un enfant, elle a droit à 500 dollars plus 100 dollars par enfant supplémentaire. Aucun reçu n'est exigé. Si la contribuable opte pour l'allocation de disponibilité, le montant de sa déduction pour frais de garde est réduit selon le prorata accordé aux enfants concernés.

Dans son budget du 28 juin 1982, le gouvernement fédéral a augmenté à 343 dollars la somme remboursée par le fisc pour chaque enfant dont la mère reçoit des allocations familiales. On déduit de la somme de ce crédit 5 pour cent de la somme par laquelle le revenu combiné de la mère et de son conjoint excède 26 330 dollars par an. Dans ce cas, le fisc rembourse la contribuable, mais seulement du montant par lequel cette somme dépasse celui qu'elle doit au fisc pour l'année. Le droit à ce remboursement de l'impôt fédéral sur le revenu ne dépend en aucune façon des déductions de frais de garde du fédéral.

Les tableaux suivants présentent deux options de politique fiscale en matière d'impôt ainsi que leurs conséquences éventuelles. Le premier tableau illustre les effets qu'aurait une déduction de 3 000 dollars par enfant, au lieu de celle de 1 000 dollars actuelle. Le deuxième tableau montre la différence pour le contribuable entre cette déduction de 3 000 dollars et un crédit de l'impôt fédéral de 2 000 dollars par enfant.

TABLEAU 1

DÉDUCTIONS FISCALES POUR FRAIS DE GARDE DE 3 000 DOLLARS PAR ENFANT

Hypothèse: Il s'agit d'une contribuable domiciliée en Ontario. Elle est mariée et la mère d'un enfant pour lequel elle paie des frais de garde s'élevant à 3 000 dollars pour l'année 1982. Ce montant est entièrement déductible selon un amendement à l'article 63 de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu. Elle n'a pas d'autre revenu que son salaire de travailleuse en Ontario et n'a droit qu'aux déductions ci-dessous qui ne comprennent pas le droit au crédit d'impôt fédéral pour enfant à charge.

Revenu emploi	$10,000.00	$20,000.00	$30,000.00	$40,000.00	$50,000.00
Déduction pour dépenses relatives à un emploi	300.00	500.00	500.00	500.00	500.00
Contribution au régime de pensions du Canada	151.20	268.20	268.20	268.20	268.20
Primes d'assurance-chômage	165.00	300.30	300.30	300.30	300.30
Déduction pour frais de garde d'enfants	3,000.00	3,000.00	3,000.00	3,000.00	3,000.00
Exemption personnelle de base	3,560.00	3,560.00	3,560.00	3,560.00	3,560.00
Déduction normale	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Revenu imposable	$ 2,723.80	$12,271.50	$22,271.50	$32,271.50	$42,271.50
Impôt fédéral à payer	$ 129.97	$ 1,898.30	$ 4,144.87	$ 6,701.65	$ 9,701.60
Impôt provincial à payer	62.38	911.18	1,989.54	3,216.79	4,656.70
Total à payer	192.35	2,809.48	6,134.41	9,918.44	14,358.40
Économie nette sur le revenu[1]	307.16	592.00	740.00	888.00	888.00

1. L'économie nette sur le revenu est la différence entre le montant total que la contribuable aurait dû verser au fisc si elle avait droit à la déduction de 1 000 dollars pour frais de garde et le montant total dû selon une déduction de 3 000 dollars pour frais de garde.

TABLEAU 2

CRÉDIT D'IMPÔT POUR FRAIS DE GARDE DE 2 000 DOLLARS PAR ENFANT

Hypothèse: Il s'agit d'une contribuable domiciliée en Ontario. Elle est mariée et la mère d'un enfant pour lequel elle paie des frais de garde. Un amendement de la Loi de l'impôt sur le revenu l'a privée du droit à toute déduction par rapport à ces frais, mais elle a droit à un crédit d'impôt du gouvernement fédéral de 2 000 dollars pour frais de garde encourus en 1982. L'impôt qu'elle doit à la province pour 1982 s'élève à 48 pour cent du montant qu'elle doit au fédéral, ce qui veut dire qu'elle bénéficie d'une réduction sur son impôt provincial de 48 pour cent de son crédit d'impôt fédéral, soit de 960 dollars. Le crédit d'impôt pour frais de garde du gouvernement fédéral est remboursable. La contribuable n'a pas droit au crédit d'impôt fédéral pour enfant à charge.

Revenu emploi	$10,000.00	$20,000.00	$30,000.00	$40,000.00	$50,000.00
Déduction pour dépenses relatives à un emploi	300.00	500.00	500.00	500.00	500.00
Contribution au régime des pensions du Canada	151.20	268.20	268.20	268.20	268.20
Primes d'assurance-chômage	165.00	300.30	300.30	300.30	300.30
Déduction pour frais de garde d'enfant	0	0	0	0	0
Exemption personelle de base	3,560.00	3,560.00	3,560.00	3,560.00	3,560.00
Déduction normale	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Revenu imposable	$ 5,723.80	$15,271.50	$25,271.50	$35,271.50	$45,271.50
Impôt fédéral brut à payer	652.64	2,498.30	4,894.87	7,601.65	10,601.60
Crédit d'impôt au fédéral pour frais de garde	2,000.00	2,000.00	2,000.00	2,000.00	2,000.00
Impôt fédéral net à payer	0	498.30	2,894.87	5,601.65	8,601.60
Impôt provincial à payer	0	239.18	1,389.54	2,688.79	4,128.70
Total à payer	0	737.48	4,284.41	8,290.44	12,730.40
Économie nette sur le revenu[1]	[2]192.35	2,972.00	1,850.00	1,628.00	1,628.00

1. L'économie nette sur le revenu est la différence entre le montant total dû au fisc si la contribuable a droit à la déduction de 3 000 dollars pour frais de garde, et l'impôt total qu'elle doit verser si elle n'a pas droit à une déduction pour frais de garde mais peut réclamer qu'on lui accorde le crédit d'impôt fédéral de 2 000 dollars par enfant.

2. La contribuable a droit également qu'on lui rembourse 1 347,36 dollars.

Il n'y a pas de doute qu'un crédit d'impôt d'au moins 2 000 dollars par enfant serait une mesure plus efficace. Elle redresserait une situation qui a suffisamment duré, notamment l'impasse dans laquelle se trouve la majorité des femmes canadiennes, soit celles dont le revenu est inférieur à 30 000 dollars par an.

c) **Emplacement des garderies**

Outre les questions de qualité et de coût, les commentaires des parents portaient aussi sur l'accessibilité des garderies.

Les garderies de quartier conviennent aux parents parce qu'elles sont à proximité. L'enfant reste près de chez lui, ce qui lui permet de jouer avec les enfants de son quartier et favorise donc son sentiment d'appartenance à la communauté. Aussi, lorsqu'il atteint l'âge scolaire, l'enfant connaît-il déjà beaucoup de ses camarades de classe. En fait, l'établissement de garderies dans des bâtiments scolaires est une excellente idée qui devrait être encouragée. On pourrait ainsi pallier aux problèmes de la baisse des inscriptions aux écoles en les convertissant partiellement en garderies, ce qui n'occasionnerait qu'un minimum de rénovations. Cela permettrait aussi aux enfants d'âge préscolaire de se faire accompagner aux garderies par leurs aînés.

Les garderies de jour sur les lieux du travail sont également pratiques pour les parents. Ces derniers peuvent en effet faire d'une pierre deux coups en emmenant les enfants avec eux, plutôt que de faire deux trajets. Ils peuvent également visiter les enfants pendant la journée, s'ils le désirent, et peuvent être rejoints facilement par la garderie en cas de besoin. Par contre, ces garderies risquent d'obliger les parents à tolérer des situations de travail inadéquates s'ils ne veulent ou ne peuvent prendre de nouvelles dispositions pour leurs enfants.

Il n'y a pas d'emplacement idéal en soi pour une garderie, mais il serait bon d'avoir un choix assez varié. Quoiqu'il en soit, il serait nécessaire de tenir compte des besoins des parents en choisissant l'emplacement d'une nouvelle garderie.

d) **Besoins particuliers des parents**

Les besoins des parents varient selon l'âge de leur enfant et d'autres facteurs. Par exemple, la majorité des parents d'enfants d'âge préscolaire (de deux à cinq ans) aimeraient voir plus de garderies et à des coûts plus raisonnables.

Les parents de nourrissons ou d'enfants de moins de deux ans érpouvent encore plus de difficultés à placer leurs petits. La question de la garde de jour en groupe pour les bébés fait l'objet de tout un débat. Dans trois provinces (la Saskatchewan, Terre-Neuve et la Colombie-Britannique), ce type de garde est interdit. Par contre, certains soutiennent que cela n'aurait aucun effet néfaste sur les bébés et qu'en fait, beaucoup d'avantages en découleraient[63]. Beaucoup de parents préfèrent retenir les services d'une gardienne mais ceux qui préféreraient mettre leur bébé à la garderie de groupe ont généralement de la difficulté à en trouver.

Par conséquent, les parents de bébés ont moins de possibilités et encore plus de difficultés à trouver des services de qualité que les parents d'enfants plus âgés. De même, lorsque les congés de maternité accordés par le gouvernement fédéral aux employées canadiennes ne compte que quinze semaines au tarif de l'assurance-chômage, et lorsque bon nombre de ces femmes n'y sont même pas admissibles, beaucoup de parents deviennent les victimes d'une situation très difficile. Le congé de maternité, ou congé parental, ne devrait pas être perçu comme un remplacement des soins de jour. Idéalement, il faudrait un système qui permettrait aux parents de choisir, en fonction de leurs besoins, soit de prendre un congé parental, soit de faire appel à des services de qualité pour leur bébé. Toutefois, en ce moment, ces possibilités ne sont pas offertes à la plupart des nouveaux parents.

Les soins de jour sont plus coûteux pour les bébés que pour les enfants plus âgés à cause de la nécessité d'assurer un certain nombre de personnel par rapport aux nombre d'enfants. Le Régime d'assistance publique du Canada comprend un programme de partage des coûts pour les soins de jour aux bébés, mais comme ce financement est au même niveau que pour les enfants d'âge préscolaire, cela

n'encourage ni l'établissement de garderies de jour ni les soins à domicile pour les tout petits. Le gouvernement fédéral pourrait envisager, entre autres, de verser une quote-part plus élevée pour les soins aux bébés[64], ce qui inciterait les provinces à établir plus de garderies de jour pour ces enfants. Une solution de rechange serait que le gouvernement fédéral oblige les provinces à fournir un taux fixe de places de garderie.

Les parents d'enfants d'âge scolaire sont d'avis, eux aussi, qu'il y a une lacune en matière de garde de jour pour ce groupe d'âge. Il serait bon d'améliorer les services de garde parascolaire (après les heures de classe et sur l'heure du dîner) pour les enfants de six à douze ans. Il faudrait aussi assurer des services de garde pour les enfants d'âge scolaire pendant les vacances d'été, les journées de perfectionnement professionnel et pour les autres occasions où les écoles sont fermées. Il serait particulièrement indiqué d'utiliser les écoles mêmes pour ce type de programme. Toutefois, pour assurer la réussite d'un tel système, les garderies de jour et les conseils scolaires doivent établir des liens de communication plus étroits. Malheureusement, ces liens sont actuellement à peu près inexistants. De plus, de nombreux conseils scolaires semblent ne pas se rendre compte des besoins des parents qui travaillent, ou ne s'y intéressent tout simplement pas, au point de refuser parfois d'établir des programmes de garde parascolaire dans les écoles pour la période du dîner.

Parmi d'autres types de garde requis par certains parents, on compte la garde d'urgence et les soins de jour pour les enfants inadaptés. Il n'existe aucun service d'aide à court terme pour les parents qui sont malades ou qui ont besoin d'aide provisoirement. Il existe aussi peu de garderies pour les enfants inadaptés. Comme les soins de jour aux bébés, ce type de service est plus coûteux que les autres et devrait, par conséquent, bénéficier de subventions fédérales plus importantes.

Les parents qui travaillent par roulement ont aussi des besoins différents car il leur faut un de service de garde en dehors des heures normales de travail, c'est-à-dire avant 8 heures et après 17 heures. Dans ces cas, il semblerait idéal d'établir des garderies sur les lieux du travail.

La grande variété des besoins selon les situations différentes nous fait comprendre combien il est important de mettre au point un système de garderie à la fois souple et complet. Au point de vue des parents, un bon système de garderie de jour devrait pouvoir offrir différents types de soins qui leur permettrait de choisir ce qui leur convient le mieux à eux et à leurs enfants. Aussi, faudrait-il fournir des services de garde de qualité accessibles à toutes les bourses.

V. CONCLUSIONS

a) Pour un nouveau système de garde de jour

À une époque où la majorité des enfants canadiens âgés de moins de douze ans ont besoin de services de garde, la prestation de tels services laisse beaucoup à désirer. Les services sont tout à fait inadéquats sur le plan de la quantité, ainsi que sur celui de la qualité dans de nombreux cas. Les garderies offrant des programmes de qualité et dotées de bonnes installations et de spécialistes en puériculture coûtent très cher. Même les garderies sans but lucratif, au coût relativement élevé et auxquelles les familles à faible revenu ont accès grâce à des programmes d'aide financière du gouvernement, sont aux prises avec de sérieuses restrictions budgétaires. Elles n'ont pas les moyens de rémunérer convenablement leurs employés de façon à reconnaître l'importance de leur rôle de spécialistes responsables. Les garderies sont contraintes de réduire au minimum les frais liés aux programmes et au matériel. Par conséquent, il faut prendre des mesures immédiates - qui se font d'ailleurs attendre depuis trop longtemps - afin d'effectuer une réorganisation radicale du système de garde de jour au Canada.

La garderie n'est pas un luxe, mais une nécessité pour les milliers de parents canadiens qui doivent travailler afin de subvenir aux besoins de leur famille. Compte tenu de ce besoin et de l'importance de la qualité des services, non seulement pour les parents et les enfants, mais pour l'ensemble de la société canadienne, il est temps que nous assumions notre responsabilité. En fait, depuis le jour où nous avons accepté la responsabilité pour la première école publique, nous n'avons pu, en toute logique, nier notre responsabilité envers les enfants d'âge préscolaire.

Le Canada est en retard sur de nombreuses autres nations industrialisées de l'Occident pour ce qui a trait aux services de garde de jour. En France, par exemple, le système scolaire comporte des écoles où l'inscription est facultative pour les enfants d'âge préscolaire. Ces écoles sont fréquentées par 95 pour cent des enfants français âgés d'entre trois et six ans; les parents paient environ un tiers du coût total. En Allemagne, 90 pour cent des enfants d'âge préscolaire fréquentent l'école à plein temps; en Hongrie et en Italie le taux de participation est de 75 pour

cent. Dans plusieurs pays européens, notamment la Suède, la France et la Hongrie, on dispense des soins aux enfants en bas âge gratuitement ou à prix réduit[65]. Dans la plupart des cas, le gouvernement se charge entièrement ou en partie de la prestation de services de garde de jour aux enfants d'âge préscolaire.

Au Canada, il faudrait que le gouvernement fédéral prenne des mesures énergiques afin d'instaurer un meilleur système de garde de jour. Il devrait tout d'abord adopter une loi nationale sur les garderies. L'adoption d'une telle loi a été recommandée à l'origine par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme en 1970, puis la suggestion a été reprise en 1979 dans le rapport de la Commission canadienne pour l'Année internationale de l'enfant. Néanmoins, rien n'a été fait jusqu'ici, malgré la détérioration progressive de la situation depuis 1970.

L'objectif d'une loi nationale sur les garderies serait de prévoir la prestation de services de garde de jour de qualité à tous les enfants qui en ont besoin, à un coût qui soit abordable pour les parents, selon des critères raisonnables. La contribution du gouvernement en matière de garderies ne serait plus considérée simplement comme une forme d'assistance sociale aux familles extrêmement pauvres, mais comme un service essentiel pour tous les enfants dans les garderies. La loi stipulerait les mécanismes et critères d'un programme d'aide financière dont le coût serait partagé entre le gouvernement fédéral et les provinces. Celles-ci seraient tenues d'élaborer des programmes de garde de jour qui soient conformes à des normes préétablies pour pouvoir bénéficier du programme d'aide financière. Cela favoriserait le développement d'un système équitable.

b) Objectifs du nouveau système

Afin de fournir des services de qualité à tous les enfants qui en ont besoin, le nouveau système de garde de jour devrait répondre à certains critères en matière de coût, d'accessibilité, de responsabilité et d'exhaustivité.

1° Coût modéré

Il faut reconnaître que le plein coût de services de garde de qualité est au-dessus des moyens de bon nombre de parents. Nous ne pouvons pas continuer de

nous attendre que les familles paient seules les frais de garderie sans assistance publique et à la fois que les enfants reçoivent des soins de qualité. De telles attentes ne sont pas réalistes. Le nouveau système de garde de jour devrait être fondé plutôt sur le principe de l'aide financière partielle pour tous. En pratique, un montant donné de fonds publics serait affecté au versement de subventions pour tous les enfants inscrits dans une garderie agréée. L'aide financière serait versée sous forme de subventions d'exploitation aux différents prestataires, en fonction du nombre d'enfants qu'ils accueillent. Le gouvernement fédéral et les provinces pourraient partager également le coût du programme. Afin qu'un tel programme permette d'atteindre l'objectif souhaité, soit de rendre accessibles des services de garde de qualité aux familles qui en ont besoin, il faudrait que le gouvernement couvre une partie importante des frais d'exploitation, c'est-à-dire environ la moitié.

Cependant, même s'il existait un programme d'aide financière partielle pour tous, un grand nombre de familles à faible revenu seraient incapables de payer leur part des frais de garderie. Il est donc essentiel que soit maintenu un programme de subventions à l'intention des parents à faible revenu. Comme le nombre de familles qui bénéficient du Régime d'assistance publique du Canada est très restreint, ce programme devrait être réexaminé et son extension accrue. D'abord, il y aurait lieu d'accroître le nombre de familles bénéficiant de subventions destinées à couvrir le montant total des frais de garderie. Pour ce faire, on pourrait adopter le seuil de pauvreté de Statistique Canada comme limite ouvrant droit à ce type de subvention. Cette limite serait plus raisonnable que celle qu'on utilise actuellement, soit le niveau d'admissibilité aux prestations d'assistance sociale, lequel représente un revenu très faible. Deuxièmement, le pourcentage du revenu supplémentaire au-delà de la limite minimale qui doit être consacré aux frais de garderie devrait passer de 50 pour cent à 25 pour cent. Enfin, le point d'équilibre au-delà duquel une famille n'est plus admissible à une aide directe devrait être plus équitable d'une région à l'autre. À cette fin, le point d'équilibre devrait être le plus élevé des deux suivants: le revenu familial moyen au pays ou le revenu familial moyen dans la province. Ainsi, la famille à revenu moyen dans une région où le revenu moyen est faible ne serait pas injustement pénalisée.

La modification de la Loi de l'impôt sur le revenu permettrait également d'alléger le fardeau pécuniaire que les services de garde de jour font peser sur les

parents. Il importe de supprimer l'aspect discriminatoire que revêt actuellement la loi. Tous les parents qui doivent avoir recours aux services d'une garderie - qu'ils soient hommes ou femmes, employés à temps partiel ou à temps plein, étudiants, etc. - devraient être admissibles au même titre au dégrèvement d'impôt sur le revenu. Par ailleurs, si les frais de garderie demeurent déductibles, les parents devraient pouvoir en déduire la totalité. (De toute façon, si un régime de subventions partielles générales est introduit en même temps, les frais de garderie de nombreuses familles en seraient réduits.) D'autre part, on pourrait instaurer un crédit d'impôt général, plutôt qu'une déduction d'impôt, au profit de toutes les familles utilisant des services de garderie.

Enfin, il faut noter que les parents qui ont plus d'un enfant à faire garder font face à un problème financier particulier. Dans leur cas, même une subvention partielle risque de s'avérer insuffisante. Par conséquent, le gouvernement devrait envisager l'adoption de mesures spéciales d'aide financière directe ou de dégrèvement fiscal pour les deuxième ou troisième enfants d'une même famille dans une garderie.

2° **Accessibilité**

L'accessibilité dépend tout d'abord de la capacité qu'ont les garderies d'accueillir tous les enfants qui ont besoin de soins. À l'heure actuelle, il y a une grave pénurie de services; aussi le gouvernement fédéral devrait-il favoriser la création de nouvelles garderies par l'octroi de subventions de mise en route. Ces subventions serviraient à couvrir les dépenses d'investissement et de construction, et une partie des fonds proviendrait des provinces. On ne saurait entreprendre de répondre aux besoins en matière de garderies avant que ne soient prévues des subventions de mise en route.

Pour être accessibles, les garderies doivent également être bien situées. Étant donné que les écoles désaffectées sont un endroit idéal pour une garderie, il faudrait adopter des mesures spéciales afin d'encourager les conseils scolaires qui enregistrent une diminution du taux d'inscription à aménager leurs locaux pour les enfants en bas âge. En outre, des mesures d'incitation fiscales pourraient amener les

employeurs à établir une garderie sur les lieux du travail pour leurs employés. Il y aurait moyen, également, de favoriser la création de garderies de quartier agréées grâce à des mesures d'incitation fiscales qui permettraient de déduire les frais de l'aménagement d'une maison en garderie. Les prestataires de services de garde de jour de ce genre seraient ainsi incités à aménager leur maison de manière à pouvoir accueillir de jeunes enfants le jour. Il est à espérer que ce genre d'encouragements pécuniaires de la part du gouvernement fédéral résulteraient dans la création de garderies dans divers endroits parmi lesquels les parents pourraient choisir, selon leurs besoins.

3° Responsabilité

Il importe que le nouveau système de garde de jour offre des services de haute qualité. À cette fin, il convient de formuler les normes appropriées. En outre, les prestataires de services devraient être responsables devant le public de la qualité des soins qu'ils dispensent.

À l'heure actuelle, toutes les provinces ont adopté des dispositions législatives prévoyant des normes en matière de garderies mais, dans bien des cas, ces normes ne sont pas suffisamment strictes. Les recherches effectuées montrent qu'il est essentiel d'imposer des normes, non seulement en ce qui concerne le nombre d'enfants par adulte et l'espace physique mais également en ce qui a trait à l'importance du groupe, aux compétences des employés et au programme. Le gouvernement du Manitoba a entrepris d'élaborer une loi plus exhaustive en matière de garderies mais rien n'indique que les autres provinces lui emboîteront le pas. Il est donc important que le gouvernement fédéral établisse des principes directeurs dans ce domaine. Il est essentiel que celui-ci intervienne en faveur de l'instauration d'un système national de garde de jour équitable.

Les principes directeurs qu'établirait le gouvernement fédéral devraient être incorporés dans les lois provinciales, et l'adoption de dispositions législatives appropriées devrait être une condition préalable à la participation à tout programme fédéral à frais partagés. Le gouvernement fédéral devrait non seulement établir des normes, mais aussi adopter des mesures législatives qui prévoient l'application de ces

normes à toutes les formes de garderies, que ce soient les garderies familiales ou les gardiennes d'enfants à plein temps ou encore les centres de garde de jour. Ainsi, d'une part, le système d'octroi de licences serait étendu à toutes les formes de garderies, et l'aide financière du gouvernement fédéral serait versée à tous les prestataires de services de garde de jour agréés.

Le Rapport de la commission canadienne pour l'Année internationale de l'enfant proposait la création dans chaque province d'un conseil des services de garde qui serait chargé, notamment, de faire respecter les normes établies[66]. Ces conseils joueraient un rôle de premier plan en ce qui concerne la responsabilité des prestataires devant le public; ils réuniraient des citoyens, y comrpis des parents, ainsi que des représentants du gouvernement.

Par ailleurs, ces conseils pourraient contribuer à la promotion de services de garde de jour de qualité par des moyens autres que l'établissement et la mise en vigueur de normes. Par exemple, ils pourraient créer des centres de ressources à l'intention des travailleurs responsables de services de garde de jour, particulièrement ceux qui travaillent à domicile, étant donné que ceux-ci sont isolés et ont peu de contacts avec leurs homologues. On pourrait également leur confier la formation en cours d'emploi des débutants dans ce domaine.

La création d'un conseil consultatif pour chaque garderie permettrait une autre forme de responsabilité devant le public et contribuerait ainsi à l'amélioration du système de garde de jour. Ces conseils réuniraient des citoyens du quartier et des parents et ils favoriseraient une participation plus directe de la part des intéressés. Les conseils de quartier, en collaboration avec les conseils provinciaux des services de garde, aideraient à assurer la qualité des services en contraignant les prestataires à rendre compte de leur travail.

4° Polyvalence

Un système de garde de jour polyvalent permet de fournir toute la gamme des services nécessaires. Au sein d'un tel système, les enfants de tout âge et de toutes les régions du Canada, ceux qui ont des besoins spéciaux et ceux qui ne requièrent des soins qu'à l'occasion auraient accès à des services adéquats.

Le besoin de services de garde de jour pour les enfants d'entre six et douze ans est particulièrement aigu et il faut encourager les provinces à accroître les services offerts à ce groupe. D'autre part, l'obtention de services de garde convenables pour les enfants en bas âge pose souvent des difficultés énormes pour les parents. Puisque les soins aux enfants en bas âge coûtent plus cher que la garde d'enfants d'âge préscolaire ou scolaire (après les heures de classe), une manière d'encourager la mise sur pied de garderies pour ces enfants serait de prévoir des subventions plus élevées à cet effet. Si, par exemple, le gouvernement fédéral montait sa contribution aux frais d'exploitation de 50 pour cent à 75 pour cent, les provinces seraient davantage en faveur de créer des garderies pour enfants en bas âge.

L'alternative serait d'imposer le pourcentage des places pour chaque groupe d'âge dans les garderies. Ainsi, par exemple, 25 pour cent des places seraient réservées aux enfants de moins de deux ans, 25 pour cent aux enfants de trois à cinq ans et le reste aux enfants de six à douze ans.

Les soins à l'enfance exeptionnelle sont également une forme de garde de jour particulièrement coûteuse. Bien qu'un faible pourcentage des enfants seulement requièrent ce type de soins, il est essentiel de veiller à ce qu'ils soient offerts à ceux qui en ont besoin. Il serait bon que le gouvernement fédéral subventionne également ce genre de soins à 75 pour cent, ou alors qu'il prévoie un autre moyen pour les assurer.

Étant donné que les services de garde de jour sont généralement encore moins suffisants dans les régions rurales que dans les villes, il faudrait encourager les provinces à accorder la priorité à la création de garderies dans les régions rurales. En outre, les soins d'urgence aux enfants dont les parents ne peuvent assurer la garde pour une période donnée constituent un autre secteur où les services sont insuffisants et doivent être accrus.

Par conséquent, l'établissement d'un système polyvalent nécessite le développement des services de manière à répondre à tous ls besoins des enfants. Par ailleurs, grâce à l'introduction d'un système approprié de normes et d'octroi des

permis, on pourrait autoriser la prestation de différents types de services de garde. Mentionnons par exemple, les garderies familiales, qui sont en mesure d'offrir des services de haute qualité. La supervision adéquate et la mise en vigueur des normes établies permettraient de veiller à ce que seules les garderies familiales dispensant des services de qualité soient agréées et autorisées à accueillir des enfants.

Les garderies commerciales devraient également être assujetties aux nouvelles normes provinciales et tenues d'obtenir une licence. Cependant, la question de savoir si elles devraient être admissibles à recevoir une aide financière du gouvernement est à discuter. À l'heure actuelle, il semblerait que la qualité des services qu'elles dispensent soit inférieure à celle des centres sans but lucratif, et qu'il y ait eu certaines transgressions des normes existantes. Certains s'interrogent également sur l'opportunité d'utiliser les deniers publics pour accroître les bénéfices des entreprises commerciales. toutefois, la question est analogue à celle de l'aide gouvernementale aux écoles privées.

La mise sur pied d'un système polyvalent de garde de jour nécessiterait énormément d'organisation et de planification. Si on créait des conseils des services de garde, on pourrait leur confier la responsabilité de la planification au niveau de leur province et celle de veiller à ce que tous les enfants reçoivent les services dont ils ont besoin. Ces conseils constitueraient aussi un précieux centre d'information pour les parents, qui pourraient y obtenir des renseignements concernant les services de garde de jour existants, l'emplacement des garderies et le coût des différents types de soins.

c) Rôle du gouvernement en matière de garde de jour

Nous avons affirmé ci-dessus que la responsabilité d'établir un nouveau système de garde de jour au Canada incombait à l'ensemble de la société canadienne, par l'intermédiaire de différents ordres de gouvernement. Reste à préciser à quelle instance gouvernementale ressortira l'administration de ce système.

À l'heure actuelle l'aide financière du gouvernement est versée dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, qui est en fait un programme de

bien-être social. Or, cette approche présente certains inconvénients car elle tient compte uniquement des besoins des fractions défavorisées de la population et pourrait difficilement être étendue aux droits de tous les parents et enfants en matière de services de garde de qualité. On pourrait considérer plutôt la garde de jour comme un service d'éducation. D'autres rapports ont suggéré l'association du système de garde de jour au système scolaire[67]. Un des avantages de cette approche serait qu'on accorderait plus d'attention au développement de l'enfant. D'autre part, elle assurerait plus de continuité dans les soins aux enfants de tout âge en supprimant la rupture, artificielle et arbitraire, et le transfert de responsabilité qui se produisent quand l'enfant atteint l'âge de six ans. Cependant, l'attribution de la compétence en matière de la garde de jour aux services d'éducation publique pourrait comporter un inconvénient, soit le manque d'attention aux besoins des parents. Par le passé, les responsables du système scolaire canadien ne se sont pas montrés très sensibles aux besoins des parents qui travaillent, et ils ne le seront peut-être pas davantage quand il s'agira de garderies. Néanmoins, il suffirait d'une plus grande compréhension et d'un changement d'attitude pour parer à cet inconvénient et, dans l'ensemble, cette solution est peut-être la meilleure. En somme, l'incorporation des services de garde de jour, en tant qu'éléments autonomes, dans le système scolaire actuel pourrait peut-être frayer la voie au développement d'un nouveau système de garde de jour plus susceptible de répondre adéquatement aux besoins de la population.

d) De l'urgence d'agir

Dans cet exposé de vues, on s'est attaché à cerner les nombreux problèmes posés par notre système de garde de jour, tel qu'il existe actuellement. Un certain nombre de propositions y sont formulées en ce qui a trait à l'établissement d'un nouveau système offrant des services de qualité à toutes les familels qui en ont besoin. Il ne reste qu'à faire ressortir le caractère urgent des besoins. Actuellement, un fardeau pécuniaire excessif pèse sur de nombreux parents en raison du coût élevé des services de garde de jour, et nombreux sont les enfants qui ne reçoivent pas les soins de qualité dont ils ont besoin et auxquels ils ont droit. Il est donc essentiel de passer à l'action immédiatement afin de remédier à cette situation. En tant que nation, nous devons démontrer que les intérêts de nos enfants nous tiennent à coeur et que nous accordons beaucoup d'importance au type de soins qu'ils reçoivent.

RÉFÉRENCES

1. Time Magazine, 12 juillet 1980; Suburbs in Transition, Toronto: Social Planning Council, avril 1979: 140.

2. Bureau de la main-d'oeuvre féminine, Travail Canada, Les femmes dans la population active. Partie I, Participation. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980.

3. White, Julie, Review of Federal Government Legislation on Day Care, étude inédite réalisée pour Condition féminine Canada, en juin 1981. p. 3. Ces chiffres ne comprennent pas les chômeuses qui font partie de la population active.

4. Ibid., p. 3.

5. Bureau de la main-d'oeuvre féminine, Travail Canada, op. cit.

6. Spencer, Byron A. et Featherstone, Dennis C., Married Female Labour Force Participation: A Micro Study, Ottawa, Statistique Canada, 1970, et Skoulas, N., Determinants of the Participation Rate of Married Women in the Canadian Labour Force. An Econometric Analysis, Ottawa, Statistique Canada, 1974.

7. Conseil national du bien-être social, La femme et la pauvreté, Ottawa, 1979.

8. Centre national d'information sur la garde de jour, Situation de la garde de jour au Canada, 1980, Ottawa, Santé et Bien-être social Canada, 1982.

9. Ibid.

10. Ibid.

11. Centre national d'information sur la garde de jour, Situation de la garde de jour au Canada, 1973-1980, Ottawa, Santé nationale et Bien-être social.

12. Ibid.

13. Johnson, Laura C. et Dineen, Janice, The Kin Trade: The Day Care Crisis in Canada, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981, p. 7.

14. Centre national d'information sur la garde de jour, Situation de la garde de jour au Canada 1980, Ottawa, Santé et Bien-être Canada, 1982.

15. Ross, Arthur, "Corporate Day Care", dans Ross, Kathleen Gallagher (éd.), Good Day Care, Toronto, The Women's Press, 1978.

16. Centre national d'information sur la garde de jour, op. cit.

17. Johnson et Dineer, op. cit., p. 35.

18. Ibid., p. 28.

19. Ibid., p. 4.

20. McCormick, Norma, et Johnson, Laura, version provisoire inédite d'une étude sur la garde de jour effectuée pour le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme.

21. Ibid.

22. Ibid.

23. Lakehead Social Planning Council, Rural Day Care Study, 1976. Saskatchewan Social Services, Day Care Review, 1980.

24. Saskatchewan Social Services, Summary of Day Care Needs and Demands in Saskatchewan, 1980.
Ontario, Ministère des services sociaux et communautaires, Family Benefits for Mothers in Metropolitan Toronto, 1973.

25. Johnson, Laura, Who Cares? A Report on the Project Child Care Survey of Parents and Their Child Care Arrangements, Toronto, Community Day Care Coalition et Social Planning Council of Metropolitan Toronto, 1977.
Université de Regina, Sample Survey and Data Bank Unit, Survey of Child Care Preferences, 1980.

26. McCormick et Johnson, op. cit.

27. Ibid.

28. White, op. cit.

29. McCormick et Johnson, op. cit.

30. Ibid.

31. Ibid.

32. Belsky, Jay, et Steinberg, Lawrence O., "The Effects of Day Care: A Critical Review", dans Child Development, vol. 49, 1978.

33. Johnson et Dineen, op. cit., p. 94.

34. Cette préoccupation découle notamment de publications comme celle de John Boulby, Maternal Care and Mental Health, Genève, Organisation mondiale de la Santé, 1952.

35. Par exemple, l'ouvrage de Michael Rutter, Maternal Deprivation Reassessed, Harmondsworth: Penguin, 1972.

36. McCormick et Johnson, op. cit.

37. Ross, Kathleen Gallagher, "Group Care and Early Childhood Development", dans Ross, Kathleen Gallagher (ed.) Good Day Care, Toronto, The Women's Press, 1978, pp. 25-32.

38. Abt. Associates, Children at the Center, Final Report of the National Day Care Study, Cambridge, Mass., Abt. Associates, 1979.

39. McCormick et Johnson, op. cit.

40. Ibid.

41. Ibid.

42. Action Day Care et le Social Planning Council of Metropolitan Toronto, Effects of Government Spending Restraints on Day Care Services in Metropolitan Toronto, 1981.

43. White, op. cit., pp. 38-39.

44. Ibid., p. 40.

45. Ibid., p. 41.

46. Johnson et Dineen, op. cit., p. 31.

47. Ibid., p. 32.

48. Saunders, M.M. et Keister, M.E., Family Day Care: Some Observations, Washington, D.C., Day Care and Child Development Council of America, 1971.

49. Abt. Associates, op. cit.

50. Saunders et Keister, op. cit.

51. Johnson et Dineen, op. cit., p. 26.

52. Ibid., p. 84.

53. Ibid., p. 63.

54. Ibid., p. 27.

55. Saskatchewan Social Services, 1980, op. cit.

56. Ontario, Ministère des services sociaux et communautaires, 1978, op. cit.

57. Johnson et Dineen, op. cit., p. 41.

58. Johnson, Laura, 1977, op. cit.
Université de Regina, Sample Survey and Data Bank Unit, 1980, op. cit.; Whitbread, Jan, "Who's Taking Care of the Children?", Family Circle, 20 février 1979.

59. Johnson et Dineen, op. cit., p. 53.

60. Ibid., p. 44.

61. Ibid., p. 54.

62. Ibid., p. 54.

63. Gallagher Ross, Kathleen, op. cit.

64. Cette idée a été avancée pour la première fois par Julie White dans son étude sur la législation fédérale concernant les services de garde de jour, op. cit., p. 50.

65. Johnson et Dineen, op. cit., pp. 104 à 107.

66. Rapport de la Commission canadienne pour l'Année internationale de l'enfant, 1979, pp. 27-33.

67. Ibid., pp. 45-54; Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, Ottawa, 1970.